

Fine dell'atto politico?

di Felice Blando

SOMMARIO: 1. Atto politico cos'è?. – 2. Il ritorno dell'atto politico nella scena giuridica. – 3. La teoria liberale e fascista dell'atto politico. – 4. La Costituzione repubblicana e il sorgere di nuovi termini del problema. – 5. Giurisdizione e regime democratico. Contrapposizioni vere e false. Lo Stato costituzionale e la crisi della separazione fra giurisdizione e politica.

1. *Atto politico cos'è?*

La figura dell'atto politico è nota e riconosciuta in vari ordinamenti contemporanei, nei quali tutti, essa tende ad assumere significati differenti¹. Qui se ne propone una sola: atto politico è un atto *extra ordinem* promosso dalla «ragion di stato» cioè dal bisogno di preservare da ogni attentato – con le misure, di qualunque specie, rese urgenti da eccezionali circostanze del momento – le condizioni che rendono possibile allo Stato di sussistere e perseguire i suoi fini fondamentali².

Onde, l'atto politico trova base su motivi estranei all'ordine giuridico e l'azione delle pubbliche autorità si muove in un ambito di libertà simile a quella dei privati³.

Le norme che prevedono l'emanazione di atti politici di regola si limitano a determinare quali organi sono competenti per l'esercizio, essendo la determinazione dei comportamenti, che possono essere adottati nell'esercizio del potere politico, lasciata alla libera valutazione degli organi di governo⁴.

¹ Per l'esperienza dell'America latina, cfr. A. CORDILLO, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, vol. II, *La defensa del usuario y del administrado*, Buenos Aires, 2009, spec. cap. VIII «La no justiciabilidad del Estado»; per quella spagnola, N. GARRIDO CUENCA, *El acto de gobierno*, Barcelona, 1988; per quella francese, M. VIRALLY, *L'introuvable «acte de gouvernement»*, in *Revue du droit public*, 1952, pp. 317 ss.; per quella tedesca, H. RUMP, *Regierungsakte im Rechtsstaat*, Tübingen, 1955; per quella italiana E. GUICCIARDI, *L'atto politico*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1937, vol. II, fasc. 2, 276 ss., e *ivi*, vol. II, fasc. 3, 486 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961.

² Secondo l'insegnamento di O. RANELETTI e A. AMORTH, *Atti politici (o di governo)*, in *Nss. D.I.*, vol. I, Torino, 1958, 1511 ss. (che con particolare nettezza affermano che è nella «ragion di Stato» che gli atti politici «in sostanza si fondano»); e di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Tomo primo, Padova, 1970, 353.

³ Sulla distinzione fra libertà dei privati e discrezionalità dell'amministrazione pubblica rimane fondamentale M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, apparso nel 1939, ora in *Scritti. Volume Primo*, Milano, 2000, in diversi luoghi. Di fronte alla discrezionalità dell'attività di Governo, Giannini, discorre di «sfera dispositiva libera» (Id., *op. cit.*, 121, nt. 32).

⁴ In questo senso v., *ante litteram*, E. GUICCIARDI, *L'atto politico*, cit., spec. 547 ss.: *ivi* anche

Sembra corretto dire che con l'affermazione dello Stato di diritto gli atti sopraindicati sono compiuti soltanto da organi che esercitano la funzione governativa.

Nel linguaggio tradizionale alla funzione governativa, ove a essa si faccia ricorso nella teoria della separazione dei poteri (che dà all'organo di rappresentanza politica dei cittadini – il Parlamento – una sorta di primato), si attribuisce una qualificazione di «attività esecutiva» come subordinata alla «attività legislativa». Le formule sono talvolta semplicistiche e ingannevoli: in realtà la funzione governativa è la «sostanza» dell'attività politica.

Tanto è vero che l'attività esecutiva esprime l'opposto rispetto alla sua effettiva natura, essa deve di regola essere gestita da un numero ristretto di persone, le quali in qualsiasi ordinamento democratico adottano le loro decisioni in una posizione giuridica di assoluta autonomia: l'attività esecutiva in senso stretto presuppone una presenza assidua, ininterrotta.

Si risolve in decisioni su problemi che sorgono continuamente come nuovi e che assumono coloriture inconsuete in dipendenza delle condizioni che si presentano.

Il governo, per le ragioni che si vedranno più oltre, è chiamato a comporre interessi pubblici e collettivi, al cospetto di condizionamenti interni e internazionali, che se non si desse poteri di governo eccezionali si avvererebbero crolli da un lato o prevaricazioni dall'altro, insostenibili per la collettività statale.

Avrebbe mai potuto sottoporsi a giudizio Bismarck per la famosa falsificazione del dispaccio di Ems, se quella servì a fare scoppiare la guerra – ormai inevitabile – con la Francia nel momento più favorevole per la Germania?⁵

2. *Il ritorno dell'atto politico nella scena giuridica*

L'intera problematica dell'atto politico ha ricevuto recentemente nuovo impulso in seguito a due fattori⁶.

Il primo fattore è nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte Costituzionale.

ulteriori indicazioni di letteratura. Da tempo superato è invece l'antico criterio del fine, per cui, fra gli altri, N. COCO, *L'atto di potere politico negli odierni atteggiamenti della dottrina e della giurisprudenza* (nota a Corte di Cassazione 27 gennaio 1927), in *Riv. dir. pubbl.*, 1927, I, 227 ss., perché non può attribuirsi natura politica a un provvedimento in relazione allo scopo contingente politico, che l'autorità abbia tenuto presente nell'adottarlo (cfr. l'importata decisione del Cons. Stato, sez. IV 2 luglio 1969, n. 304, in *Cons. Stato*, I, 1090 ss.).

⁵ Cfr. H. SCHULZE, *Storia della Germania*, trad. it. di I. Toni, Roma, 2000 (1996), pp. 73 ss., per una ricostruzione efficace di questa vicenda, con persuasive notazioni critiche.

⁶ Come segnalano chiaramente indagini approfondite come: G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. amm.*, 2012, 329 ss.; L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014. Si veda anche, per un profilo particolare, M. F. DE TULLIO, *Gli 'Atti politici' all'epoca delle privatizzazioni: il banco di prova della direttiva Data Retention*, in *Forum di Quad. cost.*, 2015.

La Corte mette in chiaro che la valutazione degli atti politici rispetto ai parametri normativi è un controllo giuridico al quale tali atti non si possono sottrarre poiché secondo i «fondamentali principi dello Stato di diritto» anche tali atti devono sottostare ai limiti giuridici a essi imposti dall'ordinamento e alle verifiche di legittimità e validità nelle sedi appropriate. Che ciò possa avvenire non significa che debba disconoscersi l'esistenza di spazi riservati alla scelta politica. Ciò nondimeno, – ecco il punto – «l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, [resta] circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio».

La sentenza è stata variamente commentata in dottrina con la constatazione che la Corte avrebbe, nel concreto, dichiarato la fine dell'atto politico come atto insindacabile in sede giurisdizionale⁷.

In realtà, la Corte ha solo adottato un criterio rigoroso nell'identificazione del potere politico⁸. Che tale potere si chiami politico, non deve significare che esso non sia anche un potere giuridico, cioè regolato giuridicamente a mezzo di una norma rivolta a stabilire la spettanza di esso, e tale quindi da non poter essere violata in modo alcuno dagli atti compiuti nell'esercizio del potere medesimo. Il che significa che anche l'atto politico ha per forza un minimo di disciplina giuridica, rappresentata da quella norma che conferisce al governo il potere di emanarlo al cospetto di alcuni presupposti, pur lasciandolo libero nell'apprezzamento della loro sussistenza e del vantaggio di far quindi uso del suo potere⁹.

È evidente che il controllo di legalità e proporzionalità di un atto politico non costituisce un sindacato di merito politico come è dimostrato se non altro dall'esperienza del sindacato di ragionevolezza sulle leggi.

A quest'ordine di idee va accostata, ancor più, la considerazione che nell'espletamento di tale attività il governo non è comunque del tutto libero: esso è soggetto ai molteplici condizionamenti inerenti alle situazioni in relazione alle quali deve decidere, o derivanti dall'intreccio dei rapporti politici e dalle neces-

⁷ Si può leggere in questa luce F. BILANCIA, *Ancora sull'«atto politico» e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012 e R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quad. cost.* 2012, V., con vari accenti, M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sent. n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in www.federalismi.it, 2012; M. BELLETTI, *«Torniamo allo Statuto»... regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012;

⁸ Esattamente rileva M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. cost.*, 2012, spec. 3838: «[...] la corte non ha fatto altro che delimitare i confini della sindacabilità degli atti del pubblico potere, rilevando come la politicità insindacabile si arresti di fronte alla sindacabile giuridicità del limite». Sul punto, mi permetto di rinviare al mio *«Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale*, *Forum di Quad. cost.*, 2012.

⁹ In questo senso v., ancora, E. GUICCIARDI, *L'atto politico*, cit., 524 ss.

sità del rispetto delle procedure costituzionali peculiari della forma di governo italiana.

Che questo, in altre parole, significa che la categoria dell'atto politico è stata salvaguardata, ma circostanziata nei suoi presupposti, è questione tutto sommato difficile da contestarsi.

Il secondo fattore è nell'emanazione del Codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104), con la conseguente permanenza al suo interno della previsione di aree sottratte al sindacato giurisdizionale, in quanto espressive di attività politica (art. 7, comma primo).

Il legislatore è rimasto fedele all'idea di fondo dell'esclusione della tutela giurisdizionale nei confronti degli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico¹⁰.

In qualunque modo, se l'atto politico esiste, ammetterne la sindacabilità contrasterebbe con il diritto vigente in Italia (e con una ininterrotta tradizione legislativa che parte dal lontano 1889).

3. *La teoria liberale e fascista dell'atto politico*

L'art. 24, comma 2, l. 31 marzo 1889, n. 5992 (poi nel t.u. approvato con r.d. 2 giugno 1889 n. 6166), che fu trasfuso in seguito nell'art. 31 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con r.d. 26 giugno 1924 n. 1054 ed in base al quale «il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico», fu interpretato nel senso di ritenere atto politico non impugnabile l'atto «mediante il quale il Governo intende all'osservanza della Costituzione dello Stato e alla funzione organica dei pubblici poteri, o provvede ai rapporti internazionali od in genere alla sicurezza interna ed esterna del Paese»¹¹, ma anche gli atti che «ripetono [...] un carattere politico perché l'autorità da cui derivano ha il potere di imprimere loro, sulla guida di principi politici, una destinazione per causa politica»¹².

Questo, del resto, è lo spirito della teoria dell'insindacabilità degli *actes de*

¹⁰ V. CERULLI IRELLI, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2011, spec. 62, denuncia severamente come inutile il mantenimento della norma nel codice del processo amministrativo. L'osservazione contraria è diffusa nella manualistica. Si v. a tal proposito E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. Fracchia, XV ed., Milano, 2013, p. 42; R. JUSO, *Lineamenti di giustizia amministrativa*, V ed., 2012, 356; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, IX ed., Milano, 2010, 105; D. SORACE, *Diritto delle pubbliche amministrazioni. Una introduzione*, V ed., 2010, 327 ss.

¹¹ Cons. Stato, sez. IV, 24 novembre 1891, cit. in P. BARILE, voce *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 221.

¹² Cass., Sez. Un., 24 febbraio 1947, n. 256, in *Foro amm.*, 1947, II,16, con la celeberrima nota critica di E. GUICCIARDI, *Aboliamo l'art. 31?* (scritto ripubblicato nella raccolta di *Studi di giustizia amministrativa*, Padova, 1967, 227 ss.).

gouvernement, sviluppata durante il secondo impero in Francia, in cui l'esperienza italiana affonda le proprie radici.

Un rapido accenno merita la riconsiderazione dell'origine storica degli istituti, strettamente connessi, dell'atto politico e della giustizia amministrativa.

Gli istituti della giustizia amministrativa rappresentano indubbiamente delle tecniche adoperate dal diritto positivo per accordare al cittadino una protezione imparziale, dinanzi ad un giudice, nei confronti dell'autorità. Sono quindi sicura espressione dello «Stato di diritto», miranti ad evitare che i governanti si collochino al di sopra della legge e ad ottenere dunque che anche i governanti siano vincolati alla legge.

Il governo liberale si è però tutelato sottraendo espressamente al sindacato giurisdizionale gli atti obiettivamente politici o dichiarati tali, o limitando l'estensione del sindacato nei confronti di atti, che pur promanando da autorità amministrative, avessero una rilevanza quasi politica¹³.

Ciò spiega come l'atto politico sia stato non solo rispettato, ma entro certi limiti incrementato in periodi di regime assoluto o autoritario: il secondo impero in Francia, il regime fascista in Italia.

In questa fase, dunque, furono fatte rientrare nel concetto di atto politico i decreti leggi, le leggi delegate e i decreti di stato d'assedio¹⁴.

Questo momento ebbe il suo apice nel primo dopoguerra, quando, con leggi del 1925 e del 1927, furono approvati 2.368 decreti legge¹⁵.

Non solo, il territorio immune dal sindacato giurisdizionale finiva per essere molto ampio dato il concetto latissimo di atto politico vigente nell'epoca fascista¹⁶. Le fattispecie correnti che vennero sussunte nel concetto di atto politico aumentarono sempre di più.

¹³ «La storia dei pieni poteri, degli stati di assedio e dei decreti legge è appunto la storia di questo ricorrente riemergere nella vita costituzionale del paese di una vena giacobina e arbitraria confusa con reminiscenze assolutiste e borboniche; forse imposta dalla eccezionalità delle circostanze e resa inevitabile dalla profonda debolezza delle istituzioni: ma comunque preannuncio del finale disintegrarsi delle garanzie liberali nel tempo della prima guerra mondiale e alla vigilia del fascismo» (G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848–1967*, pref. di A. Panebianco, Milano, 1995 (la prima edizione è del 1967), 153, e spec. nota 11, per una puntuale documentazione di questi dati).

¹⁴ L. BORSI, *Nazione, democrazia, Stato: Zanichelli e Arangio Ruiz*, Milano, 2009, spec. 446 ss.

¹⁵ Su questa vicenda si veda, da ultimo, S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 344, ma *passim*. Un costante orientamento giurisprudenziale ha sottratto i decreti leggi all'impugnativa giurisdizionale per la ragione che costituissero provvedimenti politici: cfr., per es., Cons. Stato, sez. IV, 3 marzo 1923, in *Giur. it.*, 1923, III, 114; Cons. Stato, sez. IV, 25 aprile 1924, in *Riv. dir. pubbl.*, 1924, II, 136 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 1926, *ivi*, 1926, II, 138 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 28 dicembre 1926, *ivi*, 1927, II, 70 ss. Per una analisi approfondita della questione si rimanda a M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del governo: dalla Francia d'ancien régime all'Italia Liberale*, Milano, 2009, spec. 171 ss.

¹⁶ Per una interessante elencazione v. G. MAZZONI, *Il principio corporativo nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1940, spec. 62 ss.

Soprattutto, si trattò delle fattispecie più diverse: espulsioni degli stranieri, scioglimento dei consigli comunali e provinciali, rimozione dei sindaci¹⁷.

Nella prospettiva della scienza giuridica fascista, infine, si arriva alla conclusione che la politica teoricamente intesa è «la dottrina della potenza dello Stato». Una premessa sulla natura del potere politico, questa, che ha spinto a trarne la conseguenza che il diritto, in fondo, è un'emanazione della politica, una filiazione del potere, per cui «La misura della politicità di un atto è la sua necessità. La necessità di difendere lo Stato giustifica politicamente un misfatto»¹⁸.

Questa concezione era presente anche nei *Fondamenti della filosofia del diritto* di Gentile nell'ultima edizione del 1937. Gentile afferma esplicitamente che «la politica non è diritto, ma morale: non è né astratto volere né astratto voluto. È volere in atto»¹⁹. Dunque per Gentile l'eticizzazione della politica non è neppure un problema. Con un singolare rovesciamento della distinzione machiavelliana e kantiana tra morale e politica, la morale fa immediatamente corpo con l'autorità dello Stato. La valorizzazione della «volontà politica» porterà poi soltanto ad abbattere la rappresentanza politica e le libertà moderne.

4. *La Costituzione repubblicana e il sorgere di nuovi termini del problema*

Questo quadro ha subito notevoli mutamenti sia in ragione dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che in seguito a nuovi indirizzi giurisprudenziali e dottrinali i quali hanno inciso tanto sugli aspetti sostanziali che su quelli strettamente processuali del controllo giurisdizionale.

Rispetto all'assetto dell'atto politico, i principi desumibili dall'art. 24 Cost. della Costituzione non hanno avuto una rilevanza particolare.

All'art. 24 è ricondotto il principio della generalità della tutela giurisdizionale che, secondo un autorevole ma isolato orientamento dottrinale, rimarrebbe leso dall'art. 7, 1° comma, del codice del processo amministrativo²⁰.

Più importante della norma appena menzionata, è però il principio racchiuso nell'art. 113 della Costituzione. L'art. 113 pone il principio secondo il quale gli

¹⁷ Come dimostra P. BARILE, *op. loc. cit.*

¹⁸ G. MAGGIORE, *La politica*, Bologna, 1941, 32–33. Dice ancora Maggiore (*op. cit.*, 12): «[...] se osserviamo i politici di grande statura, vediamo che in essi la voce del tornaconto personale tace, ed è repressa, avanti all'imperativo del bene generale; essi agiscono disinteressatamente, per motivo impersonale», e così conclude, «L'opinione pubblica spesso e leggermente accusa questi uomini di egoismo, perché hanno scatenato una guerra, perché hanno schiacciato il popolo per tenersi in sella. Ma il loro non è mai, a ben giudicare, un egoismo, se essi non hanno agito per tornaconto personale, ma solo per amore del loro potere. *Amare il potere per il potere è l'idea è l'ideale dell'atto politico*» (corsivo nostro).

¹⁹ G. GENTILE, *La politica*, in *Fondamenti della filosofia del diritto*, III ed. rivista e accresciuta, Firenze, 1937, p. 128.

²⁰ F.G. SCOCA, *Principi funzionali o di efficienza*, in ID. (a cura di), *Giustizia amministrativa*, V ed., Torino, 2013, 166.

atti della pubblica amministrazione sono sempre giustiziabili avanti ad un giudice, ordinario o amministrativo che sia, e non è ammessa la limitazione di tale giustiziabilità a particolari mezzi di impugnazione. La norma costituzionale (ma anche l'art. 103) sono stati invocati per giustificare il superamento del principio, affermato in passato dall'art. 31, t.u. Cons. Stato e oggi ribadito dall'art. 7, 1° comma, cod. proc. amm., della esclusione della tutela giurisdizionale nei confronti degli atti politici.

Di queste teorizzazioni, è appena necessario avvertire, va operata una lettura equilibrata e completa, attenta non solo alle affermazioni dei principi dello «Stato di diritto», ma anche alla considerazione dei caratteri obiettivi della giustizia amministrativa fino alla Costituzione repubblicana.

Alcune letture considerano l'art. 113 come disposizione palesemente innovativa rispetto all'assetto precedente: essa infatti pone termine al cattivo vezzo invalso sia nel periodo liberale che durante il fascismo di disporre per legge che contro dati atti amministrativi non era ammesso ricorso giurisdizionale²¹.

Di conseguenza, la nozione di atto politico non ha in qualche modo preceduto e reso obbligate le scelte del legislatore costituzionale, quasi che il costituente quando ha dettato l'art. 113, abbia voluto riferirsi espressamente all'allora vigente art. 31 del t.u. Cons. Stato²².

Viceversa – su un piano più sistematico – va detto che la dottrina, senza alcuna perplessità della giurisprudenza, perviene alla compatibilità tra art. 113 e atto politico²³, mentre per quanto riguarda le ragioni addotte a sostegno di tale conclusione, vi è da dire che l'inesistenza del conflitto con l'art. 113 dell'atto politico discende sia dalla carenza d'interesse all'impugnativa dell'atto politico e anche dal fatto che la norma si riferisce agli atti della Pubblica Amministrazione, cioè a manifestazioni dell'attività amministrativa, mentre l'atto politico è atto di Governo, cioè manifestazione dell'attività di governo²⁴. Esempi di questi ultimi

²¹ Tra i primi da citare è A. AMORTH, *La costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, 1948, p. 112; adde, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, VII ed., Milano, 1963, 393. Tra le opere più recenti v. A. CORPACI, *Note su la dottrina amministrativistica italiana e la giustizia amministrativa tra fascismo e repubblica*, in *Quaderni fiorenti per la storia del pensiero giuridico moderno*, fasc. 28, 1999, *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, Tomo II, 1999, 994. Tra i non pochi casi in cui norme particolari escludevano il ricorso al Consiglio di Stato contro singoli atti amministrativi v., per es., l'art. 1 d.lg. 26 gennaio 1928, n. 199, il quale escludeva il ricorso per eccesso di potere contro i provvedimenti di dispensa degli insegnanti nell'interesse del servizio.

²² Come invece sostiene P. BARILE, voce *Atto di governo (e atto politico)*, cit., 226.

²³ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 1951 (Lago), in *Foro amm.*, 1951, I, 2, 203, con nota adesiva di C. VITTA, *Impugnabilità degli atti politici*; in dottrina, per tutti, cfr. M. NIGRO, *L'art. 113 della Costituzione e alcuni problemi della giustizia amministrativa* (nota a Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 1948, n. 351), in *Foro amm.*, 1949, I, 1, spec. 76.

²⁴ L'accentuazione di tali processi non sfuggono a A.M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, XV ed., vol. 2, Napoli, 1989, 1366, e L. MAZZAROLLI, *Giustizia amministrativa*, in AA.VV., *Diritto Amministrativo*, II ed., vol. II, Bologna, 1998, 1781, che ravvisano nella permanenza post-costituzionale dell'art. 31

sono gli atti di natura costituzionale (ad es., mozione di sfiducia, convocazione delle camere), i provvedimenti che riguardano i rapporti dello Stato con gli altri Stati e gli atti di autotutela internazionale (nomina dei rappresentanti diplomatici, stipulazione dei trattati, dichiarazione di guerra) e quelli necessari altrimenti alla conservazione dell'ordine pubblico e della vita dello Stato (es. il decreto con cui si dichiara lo stato di pericolo pubblico)²⁵. Questa interpretazione ha consentito di ritenere l'esclusione della impugnazione dell'atto politico non come una deroga al principio stabilito dall'art. 113, ma una riaffermazione dell'incompatibilità tra atto politico e controllo giurisdizionale.

È impossibile pensare, ad es., a un'azione davanti l'autorità giurisdizionale per ottenere una dichiarazione di illegittimità dell'operato del Governo per la nomina di un sottosegretario, l'autorizzazione alla presentazione in Parlamento di un disegno di legge o l'invio di una missione militare.

Il Consiglio di Stato, nella sua giurisprudenza, ha invece esplorato a fondo la forza espansiva dei principi e delle norme costituzionali in tema di giurisdizione amministrativa in materia di atti politici, anzi questa esplorazione è stata vissuta con qualche eccedenza dallo stesso giudice.

Essa ha prodotto come suo risultato maggiore la «degradazione» di quelli che erano originariamente qualificati atti politici in atti di «alta amministrazione»²⁶.

Basti considerare, per avere il senso di questa trasformazione, quali atti venissero all'origine considerati politici, e quanto sia diversa la situazione attuale.

Nel periodo del Secondo Impero, per esempio, il *Conseil d'Etat* riconosce come non impugnabili, in quanto *actes du gouvernement*: il sequestro di libri e periodici; le misure di prevenzione pubblica; le misure di polizia sanitaria; gli atti applicativi di trattati o convenzioni internazionali²⁷.

La giurisprudenza italiana contemporanea nega la qualifica di politici ad atti di ben più intensa carica soggettiva: dalla nomina di alti funzionari (addirittura la nomina dell'Avvocato generale dello Stato); alla revoca dei titolari di cariche

t.u. C.d.S. un rilievo meramente cognitivo di un dato che comunque varrebbe anche senza quella disposizione, cioè la sottrazione del sindacato di autorità esterne degli atti riconducibili a funzioni superiori di governo.

²⁵ Sono tuttora chiarificatrici le indicazioni di G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Vol. I, *Principi generali*, VIII ed., Milano, 1958, 16; e di P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972, 12-13, il quale ravvisa esempi di atti politici negli atti di guerra, e cioè gli atti che trovano la loro ragione immediata in esigenze connesse con lo stato di guerra (con il richiamo al famoso esempio dell'ordine di svasamento di una diga per ritardare l'avanzata delle truppe nemiche con l'inondazione della pianura); negli atti compiuti dallo Stato nei confronti di altri Stati a salvaguardia della sua integrità territoriale (es. atti di rappresaglia).

²⁶ Emblematica la trattazione di G. CUGURRA, *L'attività di alta amministrazione*, Padova, 1973, *passim*.

²⁷ Su questo tema, anche per indicazioni di carattere storico, P. DUEZ, *Les actes de gouvernement*, Paris, 1935, 30 ss.

politiche (presidente del consiglio comunale; assessore), allo scioglimento dei consigli comunali; a dei d.P.CM. dichiarativi dell'emergenza nell'area degli scavi di Pompei; e così via²⁸.

5. *Giurisdizione e regime democratico. Contrapposizioni vere e false. Lo Stato costituzionale e la crisi della separazione fra giurisdizione e politica*

Ci si deve chiedere, tuttavia, se esistano oggi le prospettive per un ritorno, sia pure parziale, delle fortune dell'atto politico.

La risposta passa però da un cenno sul rapporto tra regime democratico e giurisdizione nell'attuale contesto della costituzione materiale italiana.

Da un lato, quello giurisdizionale è uno spazio sempre più forte.

Per un verso, partendo da una considerazione d'ordine teorico è ormai acquisita la consapevolezza dell'ineliminabile potere creativo dell'atto giurisdizionale, della scomparsa del giudice bocca della legge, cioè organo di mera applicazione di leggi, subordinato a Parlamento e Governo, l'irruzione dello Stato costituzionale caratterizzato proprio dalla pari dignità costituzionale di legislazione e giurisdizione, tutti fattori che impediscono qualunque ritorno indietro a un'immagine di un potere sterile e a una pratica burocratica della giurisdizione.

Per l'altro, addentrandoci nella realtà italiana, bisogna segnalare che il periodo che inizia con l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato continua fino ai giorni nostri senza sostanziali soluzioni di continuità, in una successione che, di là dai cambiamenti di regime, rappresenta una storia di affermazioni per tale istituzione giuridica²⁹.

È noto che il Consiglio di Stato ha saputo conquistare per sé e per i tribunali amministrativi quella posizione di terzietà che non solo la Costituzione, ma anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo impongono oggi al giudice, allargando, appunto, il controllo sugli atti politici, svolgendo una funzione importante nella soluzione del grande contenzioso economico e resistendo con successo alle pressioni della politica e dell'economia, anche in casi sensibili, come quelli elettorali. I consiglieri di Stato, peraltro, hanno svolto un ruolo rilevante nell'assicurare la continuità dello Stato, pur nella discontinuità dei governi. Non si può ignorare che il giudice amministrativo ha dato un contributo fondamentale nell'adeguare l'ordinamento italiano a quello europeo. È un dato acquisito, infine, che è riuscito

²⁸ Romano Tassone ha da ultimo riflettuto, con il necessario spirito critico, sull'evoluzione intervenuta: Cfr. A. ROMANO TASSONE, «Atto politico e interesse pubblico», a cura di A. CONTIERI, F. FRANCIARIO, M. IMMORDINO, A. ZITO, *L'interesse pubblico tra politico e amministrazione*, vol. I, Napoli, 2010, 311 ss.

²⁹ Particolarmente illuminante, da ultimo, l'analisi di F. MERUSI, *Consiglio di Stato (all. D) e abolizione del contenzioso (all. E)*, in *Storia amm. cost.*, Annuale, *L'unificazione amministrativa (legge 20 marzo 1865, N. 2248) e l'evoluzione post-unitaria*, 2015, 225 ss.

ad assicurare lo sviluppo della giustizia amministrativa, a fronte della crisi, soprattutto nei tempi, della giustizia comune³⁰.

Ai nostri giorni, osserva Sabino Cassese, «anche la giustizia comune diventa comunque autorità onnipresente, alla quale nulla sfugge, dalla tutela della concorrenza a quella dell'ambiente, dall'ordine pubblico alla moralità pubblica». Strumento di questa «esondazione» è stato il diritto penale, divenuto, anche sull'onda della protesta diffusa nell'opinione pubblica, strumento generale di regolazione e mezzo per esercitare un'influenza sulla politica e sui politici. La pervasività dell'attività dei magistrati è aumentata con il funzionamento, nel 1956, della Corte costituzionale e, negli anni successivi, di quelle sovranazionali, della Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Il fenomeno più importante di questo periodo è la corsa dei magistrati verso la politica. Basti ricordare che i membri della Camera dei deputati provenienti dalla magistratura, che erano stati in periodo fascista circa l'uno e il due per cento dei parlamentari, ed erano, nel secondo dopoguerra, scesi a meno dell'uno per cento, nel periodo 1994–2006, quello seguito alle iniziative della magistratura milanese denominata *mani pulite*, sono triplicati³¹.

La magistratura ordinaria e amministrativa ha acquistato quindi un posto molto importante nel sistema politico-istituzionale, è sempre più elitaria, a differenza di quella francese e a somiglianza di quella nordamericana³².

A questa evoluzione, si oppone un dato di diritto costituzionale positivo troppo frequentemente trascurato.

Qualunque forma di governo democratico incorpora degli elementi elitari: la stessa rappresentanza lo «è storicamente e continua ad esserlo»; la giurisdizione lo è per «natura». Ora, sebbene questo sia inevitabile e opportuno, gli ordinamenti democratici, come importanti ricerche hanno di recente chiarito, non possono collocare questi elementi al centro della propria struttura istituzionale³³.

Quanto alla direttiva di depuramento di forme aristocratiche di potere vi è nella Costituzione al riguardo il principio esplicitato nel primo comma dell'art. 101, dove si stabilisce che la giustizia deve «*essere amministrata in nome del popolo*». Il riferimento al popolo è chiarificatore: popolo è il complesso di persone che compongono lo Stato, ossia dei suoi cittadini³⁴. È per questo che alla giurisdizione

³⁰ Sulla posizione centrale del Consiglio di Stato nell'esperienza istituzionale repubblicana v. la formidabile sintesi di S. CASSESE, *Governare gli italiani*, cit., 202 ss.

³¹ Ulteriori dati in S. CASSESE, *op. ult. cit.*, 188–189.

³² *Ibidem*, *op. loc. cit.*

³³ Così M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione*, cit., p. 3831 e *passim* (le parole virgolettate riportate nel precedente periodo sono del medesimo A.). Inoltre, ID., *Giurisdizione e legittimazione nello stato costituzionale di diritto (ovvero: di un aspetto spesso dimenticato del rapporto costituzionale di diritto: tra giurisdizione e democrazia)*, in *Studi in onore di L. Elia*, Tomo I, Torino, 1999, 873 ss.

³⁴ Le risposte che potrebbero darsi sulla posizione giuridica del popolo sono diverse, qui piace riportare la suggestiva definizione di Zanolini, che si pone in antitesi con quella esposta da

– osserva Massimo Luciani – «è vietato far prevalere le «correnti profonde» che l'interprete ritenga di percepire dal corpo sociale sulla volontà popolare, perché essa trova manifestazione anche e soprattutto nelle forme rappresentative (nella legge parlamentare)»³⁵.

Riguardo a tale profilo, si è detto che: «Il magistrato deve privilegiare la certezza del diritto e della sua interpretazione rispetto alla propria creatività professionale; deve rispettare l'autonomia della politica e dell'amministrazione [...]; deve far prevalere il senso del limite della giurisdizione rispetto alle luci abbaglianti del moralismo giuridico»³⁶.

In questo contesto, dunque, una correzione di rotta, capace di bilanciare il rapporto tra politica e giurisdizione, potrebbe essere nell'interpretazione dell'atto politico più come momento di autolimitazione giudiziale, che come momento di espressione della funzione di governo.

Il ricorso alla formula e alla nozione di atto politico avverrebbe infatti sulla base di un criterio di prudenza, che il giudice dovrebbe adottare quando teme che il controllo giurisdizionale, dall'esito inevitabilmente negativo, sull'atto sottoposto al suo esame possa nuocere gravemente alle istituzioni repubblicane nel loro complesso.

Questo rinnovamento del clima giudiziale non mi sembra attuabile con una torsione immediata, ma potrebbe essere soltanto di medio–lungo termine.

In altri termini, la riscoperta dell'atto politico è direttamente riconnessa a un cambio di rotta che restituisca dignità costituzionale alla politica.

Il sistema politico post–costituente è stato per anni immune dal controllo della magistratura, restava infatti sottratta qualunque ingerenza del giudice da tutto ciò che avveniva nel processo di conduzione e formazione delle scelte politiche: i comportamenti immorali della politica, la conduzione della vita interna dei partiti. Non c'è dubbio che la maggioranza della popolazione italiana ha inizialmente sentito nelle forze politiche una sicura aderenza allo spirito Repubblicano e nutrito un sentimento di fiducia come soggetti protagonisti del processo di attuazione delle grandi norme di principio della Costituzione. Già Pietro Virga, nella sua fondamentale monografia sui partiti politici notava che «per quanto attiene al rapporto istituzionale, l'associazione partito si presenta su un piede di parità verso lo stato. Relativamente a quest'ultimo rapporto il partito si presenta come una istituzione fornita di potestà di impero di fronte agli altri partiti ed

Luciani nello scritto citato nella nota precedente: «[...] il popolo, come elemento giuridico, non si esaurisce nei cittadini viventi in un dato momento: ma comprende anche le passate generazioni, il cui pensiero e la cui opera s'intrecciano e si confondono col pensiero e con l'opera delle generazioni presenti; da un certo punto di vista, comprende anche le generazioni future, perché lo Stato deve, nel perseguire i propri fini, preoccuparsi anche di queste ultime, come parti vive del suo popolo e di se stesso» (G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo, Principi generali*, cit., 4).

³⁵ M. LUCIANI, *op. loc. cit.*

³⁶ L. VIOLANTE, *Magistrati*, Torino, 2009, 189.

allo Stato»³⁷. La magistratura per decenni, sulla scia di questa teorica, ha dichiarato la propria carenza di giurisdizione nelle controversie interne ai partiti. Ora il panorama giurisprudenziale appare profondamente cambiato. Solo per fare un esempio clamoroso nel febbraio di quest'anno il Tribunale di Roma ha annullato l'espulsione del Senatore Lusi, ex tesoriere della Margherita, imputato di fatti gravissimi, per un errore procedurale da parte dei garanti che avevano decretato la sanzione disciplinare³⁸.

Lasciando da parte i tratti più «italiani» di quest'ultima fase della nostra vita politica, la singolare personalità di Silvio Berlusconi e i processi «mediatici» scaturiti dagli eccessi di talune procure sulle indagini della disinvolta vita personale dell'uomo politico³⁹, il problema della immoralità della politica è riemerso in coincidenza con lo scandalo dell'uso improprio e certamente sfacciato dei fondi di Consigli regionali distribuiti ai propri gruppi interni praticamente senza alcun controllo sul loro impiego⁴⁰.

Spia di questo fenomeno, a sua volta, è il decadimento di una classe politica incapace di formare «uomini di Stato». Vale a tal proposito quanto a suo tempo disse un grande statista del secolo scorso, Alcide De Gasperi, sulla differenza che passa tra l'uomo di Stato e il politico: il primo guarda alle generazioni future, mentre l'occhio del secondo non va oltre le prossime elezioni⁴¹.

La crisi economica e la tempesta finanziaria ci indicano una ragione in più della sfiducia⁴² sviluppata dai cittadini verso una politica opaca e delegittimata dai rami più bassi salendo fino a quelli più alti.

³⁷ P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 203.

³⁸ La sentenza è stata stigmatizzata dalla stampa italiana: v., ad es., il commento di P. FRANCHI, *Quell'intromissione dei giudici nella vita di partito*, «Corriere della sera», 20 febbraio 2015.

³⁹ Sul ventennio politico di Silvio Berlusconi, vicenda dilatata spesso in forme ambigue e palinogenetiche, le belle narrazioni di M. SALVATI, *Tre pezzi facili sull'Italia. Democrazia, crisi economica, Berlusconi*, Bologna, 2011; e P. IGNAZI, *Vent'anni dopo. La parabola del berlusconismo*, Bologna, 2014.

⁴⁰ Come è noto, hanno suscitato molto clamore le inchieste sulle spese arbitrarie e generalizzate da parte dei consiglieri regionali di diverse regioni, a partire dal «caso Fiorito» in Lazio. Un quadro ancora più preoccupante dell'emergenza corruzione ha di recente riguardato il comune di Roma, nella vicenda denominata «Mafia Capitale» (per una impietosa analisi di questa vicenda v. C. VISCONTI, *A Roma c'è mafia. E si vede... A proposito di Cass.*, sez. VI pen., 10 marzo 2015 [dep. 9 giugno 2015], n. 24535, Pres. Agrò, Rel. De Amicis; Cass., sez. VI pen., 10 marzo 2015 [dep. 9 giugno 2015], n. 24536, Pres. Agrò, Rel. Mogini, in www.dirittopenalecontemporaneo.it (13.6.2015). È bene tuttavia non dimenticare che la corruzione è uno dei mali antichi del nostro Paese, che dagli esordi di fine Ottocento approda alla crisi devastante che oggi ci travaglia (sul punto le riflessioni, anche riferite alla complessiva riflessione storica sulle nostre Istituzioni politiche, di A. GALANTE GARRONE, *L'Italia corrotta 1895-1996. Cento anni di malcostume politico*, Roma, 1996. L'A. nell'exergo ricorda l'ammonimento di Yves Mény «Distruttrice dello Stato, anche nella sua versione dittatoriale o autoritaria, la corruzione è mortale per i regimi democratici che non sappiano reagire in tempo»).

⁴¹ L'affermazione di Alcide De Gasperi è di recente ripresa da Alessandro Pace (A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Dir. e soc.*, 2013, 33, nt. 6).

⁴² Cosa che ha condotto a parlare della crisi di fiducia (*défiante*) come «il grande problema

Nelle analisi che mettono in evidenza il peso crescente della giurisdizione è sempre implicita, direttamente o indirettamente, anche una considerazione di una assenza, se non di un declino della classe politica⁴³. Lo ha sottolineato bene proprio Massimo Luciani: «Ad una politica come questa è logico e naturale che si chieda di funzionare bene, almeno, appunto come *amministrazione*, e cioè rispettando le regole del diritto e sotto il controllo di un giudice. I santuari della politica crollano, insomma, perché la politica non ha più nulla di santo da far venerare»⁴⁴.

Torna così il timore del governo dei giudici, di un uso della via giurisdizionale che neutralizza la politica e la fa dominare da una pura tecnicizzazione di decisioni essenziali, in una «giurisprudenzializzazione del diritto costituzionale», con una progressiva estromissione degli organi politici a favore dell'attivismo degli organi di garanzia⁴⁵.

Dal punto di vista del diritto costituzionale sembra doversi tenere fermo il principio che nessuna attuazione costituzionale può essere solo giurisdizionale, e d'altra parte il ruolo della magistratura, nella interpretazione e nella attuazione della Costituzione non può non trovare un limite nel principio democratico, e dunque nel ruolo essenziale che in una democrazia consolidata svolgono, nella loro sfera, i poteri rappresentativi e d'indirizzo.

Ma è proprio qui il nodo. L'estensione del ruolo della giurisdizione non deve dunque essere considerata come il frutto della volontà di un potere di esorbitare a danno di un altro, ma come il risultato di una tendenza obiettiva, che ha progressivamente condotto ad un esaurimento della capacità del circuito politico-rappresentativo di elaborare idee nuove e progetti politici aventi funzione di legittimazione della democrazia.

In questo clima la strada da battere per un ritorno all'atto politico sembra tortuosa e impervia, ma non impossibile da percorrere.

Anzi, in linea generale, vi sono forse alcune considerazioni per questa rivalutazione.

Oggi con la nuova legge elettorale (l. n. 52/2015) e con la riforma costituzionale in itinere è messa in primo piano la necessità di rinsaldare la unitaria fisionomia della c.d. «funzione di governo».

Augusto Barbera, ad esempio, ha messo in evidenza come il principio del

politico del nostro tempo» (P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, 2006, trad. it. *Controdemocrazia. La politica nell'era di sfiducia*, Roma, 2012, 9), con la riproposizione di uno spazio politico attraversato trasversalmente da un *cleavage* orizzontale che separa idealmente rappresentati e rappresentanti.

⁴³ Una lettura critica assai acuminata della «classe politica» in G. GUARINO, *Quale Costituzione? Saggio sulla classe politica*, Milano, 1980, spec. il capitolo «la politica come professione».

⁴⁴ M. LUCIANI, *Giurisdizione e legittimazione nello stato costituzionale di diritto*, cit., 877.

⁴⁵ Cfr. le analitiche considerazioni di G. AZZARITI, *Verso un governo dei giudici? Il ruolo dei giudici comunitari nella costruzione dell'Europa politica*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012, vol. I, pp. 367–396 (cui appartengono le parole tra virgolette).

rafforzamento del Primo Ministro è, da tempo, la caratteristica di tutti i sistemi parlamentari funzionanti (Regno Unito, Cancellierato tedesco, Premierato spagnolo)⁴⁶.

L'indirizzo politico promanante dal «popolo sovrano», che lo si voglia o no, oggi si versa nelle istituzioni attraverso tecniche di immedesimazione: i capi degli esecutivi direttamente scelti dal corpo elettorale tendono ad apparire come gli interpreti privilegiati dell'indirizzo politico, e si rivelano quindi, nel complesso, più forti e più intensamente legittimati rispetto ad un tempo, il che sembra dover portare ad una rivalutazione del risvolto soggettivo delle decisioni da essi emanate: ciò vale, ovviamente, anche per il Presidente del Consiglio dei ministri, ancorché non direttamente gratificato dell'investitura popolare.

Così ove i partiti politici e i loro programmi d'azione non arrivino a trascinare il sentimento popolare verso obiettivi particolari emozionalmente coinvolgenti, il sistema politico è destinato a deperire e a consumarsi per un *deficit* strutturale di legittimazione.

Al contrario, ove i *leader* riescano a produrre idee coinvolgenti, la stabilità del sistema corre indubbiamente rischi molto minori.

Tutto questo è verificabile in modo particolarmente chiaro nella cultura costituzionale degli Stati Uniti d'America, dove ciclicamente i grandi *leader* politici riescono a riunire il popolo intorno a scopi pieni di *pathos*: si pensi al *New Deal* di Roosevelt, alla *Nuova Frontiera* di Kennedy, alla *Terza via* di Clinton e al *Yes we can* di Obama.

Questo rinnovato clima costituzionale non sembra però sufficiente ad aprire la strada ad un ritorno dell'atto politico.

La più intensa legittimazione soggettiva delle decisioni dell'esecutivo deve essere accompagnata con il rafforzamento delle tecniche definite di «mediazione», in cui agenti e tramiti sono rappresentati dai partiti, collettori delle istanze della comunità, e portatori di queste ultime all'interno dell'apparato pubblico.

In questo modo, sul terreno della politica costituzionale, è necessario percorrere nuove interpretazioni del «metodo democratico» per consentire un'effettiva e libera partecipazione popolare alla determinazione della politica nazionale, così ben declinati dalla coppia degli artt. 1 e 49 della Costituzione⁴⁷.

⁴⁶ A. Barbera, *Traccia per l'Audizione sulla legge elettorale. Camera dei deputati 13 aprile 2015, Forum di Quad. cost.*, 2015. Nello stesso senso è orientato T.E. FROSINI, *Rappresentanza+Governabilità=Italicum*, Traccia dell'audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, 15 aprile 2015, in *Confronti costituzionali*, 12 maggio 2015.

⁴⁷ Per questa osservazione, fra gli altri, E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in *Il politico*, 2013, 38. L'attualità del tema è testimoniata dalla recente presentazione di due disegni di legge al fine di dare attuazione all'art. 49 Cost. in materia di democrazia interna: Proposta Guerini Lorenzo Orfini Stumpo De Maria Migliore: «Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo

Nessuna riforma costituzionale può salvare una democrazia priva dei competitori politici, cioè dei partiti politici e dei loro programmi d'azione.

Solo il rinverdirsi dello stato di *essicazione* dei partiti politici⁴⁸, può concorrere a combattere l'assoluta carenze di idee-guida e di progetti forti che sono dovuti allo stallo del sistema politico italiano; e che solo un ordinamento democratico, con un ruolo forte dei partiti, e delle assemblee rappresentative, è idoneo ad una funzione legislativa capace di svilupparsi in attuazione della Costituzione.

Non a caso, l'atto politico per eccellenza, nel sorgere del costituzionalismo moderno, era ed è tutt'ora ritenuto, del resto, proprio la legge.

IS THE "ATTO POLITICO" AT ITS END?

by Felice Blando

The institution of "atto politico" is well known – with different meanings – in several contemporary juridical system. The best notion of "atto politico" is as follows: "an act justified by the necessity of preserving the very existence of the State".

The Italian legislator, also after the passing of the Constitution, has remained loyal to the idea of excluding the area of "atti politici" adopted by the Government from the judicial scrutiny. The "Consiglio di Stato", instead, has widened its check over the so called "atti politici".

This essay aims at proving that the crisis of the "atto politico" notion is due both to the present weakness and crisis of the politics itself and to a new inevitable tendency of the Italian juridical system.

Its objective is to show that only a new approach which returns the politics the constitutional importance it deserves can give back the "atto politico" its traditional dignity.

1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti" (Atto Camera n. 3147).

Proposta Sposetti: "Disciplina dei partiti politici in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo di riordino delle disposizioni riguardanti i partiti politici" (Atto Senato n. 1852).

⁴⁸ Per usare l'efficace immagine di G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, 2015, 8.

