queste istituzioni

Alcune considerazioni dogmatiche sull'atto politico in Italia

Antonio Mitrotti

Numero 3/2026
14 ottobre 2026

Alcune considerazioni dogmatiche sull'atto politico in Italia

di Antonio Mitrotti*

Sommario
1. Una categoria in tensione tra due prospettive -2. L'atto politico nella giurisprudenza amministrativa - 3. La prospettiva della giustizia costituzionale - 4. La convergenza tra diritto costituzionale e diritto amministrativo - 5. L'atto politico come clausola di chiusura del sistema istituzionale.

Sintesi
L'articolo analizza la categoria dell'atto politico nell'ordinamento italiano, mettendone in luce la duplice dimensione sostanziale e processuale. Attraverso l'esame della giurisprudenza amministrativa e costituzionale, si ricostruiscono i requisiti soggettivo e oggettivo necessari a distinguere l'atto politico dall'atto amministrativo e dall'atto di alta amministrazione. L'analisi evidenzia come l'insindacabilità non costituisca un'immunità assoluta, ma rifletta la particolare natura costituzionale della funzione di indirizzo politico, comunque sottoposta ai principi della Costituzione e alla responsabilità politica. L'atto politico opera così come clausola di equilibrio e di chiusura del sistema istituzionale, preservando al contempo la tutela giurisdizionale e l'autonomia decisionale degli organi di governo. La categoria conferma, infine, la necessaria convergenza tra diritto costituzionale e diritto amministrativo.

Abstract
This article examines the category of the political act within the Italian legal system, highlighting its dual substantive and procedural dimensions. Through an analysis of administrative and constitutional case law, it reconstructs the subjective and objective requirements necessary to distinguish political acts from administrative acts and acts of high administration. The analysis shows that non-justiciability does not amount to absolute immunity, but reflects the specific constitutional nature of the political guidance function, which remains subject to constitutional principles and political accountability. The political act therefore operates as a mechanism for balancing and safeguarding the institutional system, preserving both judicial protection and the decision-making autonomy of government bodies. Ultimately, the category confirms the necessary convergence between constitutional and administrative law.

Parole chiave
Atto politico; Indirizzo politico; Giustizia costituzionale; Sindacato giurisdizionale; Diritto amministrativo.

Keywords
Political act; Political guidance; Constitutional justice; Judicial review; Administrative law.

* Antonio Mitrotti è abilitato alle funzioni di Professore di II fascia nel Settore del Diritto Costituzionale e Pubblico, Segretario Comunale collocato in aspettativa per lo svolgimento di attività di ricerca presso l'Università degli Studi di Perugia (dov'è Professore a Contratto di Istituzioni di Diritto Pubblico e di Diritto Pubblico e Diritti fondamentali).

Il presente contributo è destinato editorialmente alla raccolta degli Scritti in onore del Professor Raffaele Chiarelli.

1. Una categoria in tensione tra due prospettive.

L'atto politico appartiene a quel ristretto novero di istituti la cui qualificazione dogmatica muta sensibilmente secondo l'angolo visuale prescelto. La sua origine è eminentemente processuale: la categoria si afferma nel corso dell'evoluzione della giustizia amministrativa per individuare decisioni sottratte al sindacato del Giudice. Accanto a questa dimensione si manifesta, tuttavia, un significato sostanziale, connesso alla necessità di riservare uno spazio di deliberazione agli organi investiti della funzione di indirizzo politico. La definizione degli atti di governo finisce così per dipendere dalla natura delle attribuzioni riconosciute agli organi costituzionali di vertice e, nello Stato sociale di diritto, si lega alla nozione stessa di indirizzo politico.

Questa duplicità di lettura spiega la diversa impostazione tradizionalmente adottata dalla scienza amministrativistica e da quella costituzionalistica[1].

La scienza amministrativistica ha studiato l'atto politico soprattutto lungo il crinale del rapporto «Amministrazione-Giurisdizione», per considerare la *ratio* processuale della categoria degli atti politici come un'eccezione al principio della sindacabilità dell'azione pubblica.

La scienza costituzionalistica ha indagato l'atto politico prevalentemente sotto una prospettiva sostanziale, collocando l'esame dell'atto politico sul sensibile asse «Governo-Amministrazione» ed interrogandosi sulla libertà dell'indirizzo riconosciuto agli organi posti al

[1] *Ex multis*, nell'ambito della dottrina di diritto costituzionale ed amministrativo, appare prezioso - qui - rinviare (senza pretese di esaustività nei riferimenti) agli studi di E. SICA, *Del potere e degli atti politici*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, n. 3/1948, pp. 455-471; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 70 ss.; P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 220 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961; M. S. GIANNINI - A. PIRAS, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 289 ss.; G. CUGURRA, *Considerazioni sull'attuale sistema degli atti pubblici*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1972, pp. 48-127; C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio dei poteri sovrani*, Padova, Cedam, 1983; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985; G. B. GARRONE, *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1987, p. 548 ss.; M. TANFERNA, *Atti amministrativi, atti politici e atti sostanzialmente presidenziali: problemi di tutela giurisdizionale*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica italiana*, n. 2-3/1994, pp. 258-261; G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000; V. FANTI, *L''atto politico' nel governo degli enti locali*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, n. 2/2008, pp. 433-520; A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009; F. DODDI, *Il carattere assoluto dell'insindacabilità degli atti politici*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 3/2009, pp. 299-306; V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti 'politici' e atti di 'alta amministrazione'*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2009, pp. 101-134; F. BILANCIA, *Pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2012, pp. 1163-1168; G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2012, pp. 329-414; D. MESSINEO, *Atti politici, Stato di diritto, strumenti di verifica della giurisdizione*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2013, pp. 717-748; F. G. SCOCA (*a cura di*), *Giustizia Amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 166 ss.; L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; F. BLANDO, *Fine dell'atto politico?*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2015, pp. 81-95; G. PIACENTE, *Atti politici e tutela giurisdizionale. L'ultimo diritto*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015; G. PEPE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi-provvedimento*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017; V. CAPUOZZO, *L'"atto politico" davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d'accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018; P. ZICCHITTU, *Una "nuova stagione" per l'atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 11/2018, pp. 1-38.

vertice degli Enti fondamentali nell'organizzazione pubblica, sulla separazione dei poteri nell'ordinamento e sui rapporti tra Costituzione e decisione politica.

Le differenti letture non descrivono, però, istituti diversi. Esse illuminano due lati di un medesimo fenomeno, due facce della stessa medaglia, la cui comprensione richiede una trattazione unitaria di diritto pubblico nell'ordinamento italiano.

L'ambivalenza dell'atto politico precede la Costituzione repubblicana. L'articolo 31 del R.D. del 26 giugno 1924, n. 1054, escludeva dal ricorso al Consiglio di Stato gli atti od i provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico. Nel sistema statutario, caratterizzato dalla flessibilità della fonte costituzionale, la sottrazione appariva coerente con l'idea di decisioni difficilmente valutabili e motivabili secondo parametri di pura legalità: atti costituzionali o scelte rivolte alla cura degli interessi dello Stato nelle relazioni internazionali, riconducibili alla ragion di Stato.

L'entrata in vigore della Costituzione rigida del '48, la conseguente introduzione del sindacato accentrato di costituzionalità e l'affermazione superprimaria di una tutela giurisdizionale piena e generale contro gli atti dei pubblici poteri hanno imposto una rilettura della disposizione espressa nell'articolo 31 del R.D. n. 1054 del 1924, senza tuttavia determinare affatto la scomparsa della categoria dell'atto politico.

L'atto politico in effetti è rimasto e rimane, tuttora, un significativo istituto per il nostro ordinamento ovvero una cartina di tornasole delle relazioni tra i poteri dello Stato e del dispiegarsi del potere nella Repubblica, finanche alla luce dei rapporti del nostro Paese con la Comunità internazionale e con tutti i soggetti aventi un rilievo per il diritto internazionale.

Perciò rinunciare allo studio dell'atto politico significherebbe perdere un'importante chiave di lettura sull'evoluzione dell'esercizio del potere in Italia, sui mutamenti della pertinente forma di governo e sulle tecniche con le quali la giurisprudenza delimita gli spazi esistenti tra atti amministrativi e decisioni politiche (con queste ultime non di rado oggetto di ampliamenti o restringimenti giurisprudenziali, a seconda del caso). Peraltro, è proprio la trasversalità (e la forte ambiguità) dell'istituto che mostra a tutti i limiti del metodo di una rigida separazione disciplinare: che non potrebbe affatto darsi - qui - tra il diritto costituzionale ed il diritto amministrativo.

La specializzazione non può tradursi, infatti, in una - perniciosa - frammentazione scientifica che impedisca di cogliere appieno l'unità dell'istituto dell'atto politico (come accade, invero, per tanti altri istituti) nell'ordinamento: con il rischio di perdere di vista il conseguente nesso tra organizzazione costituzionale, esercizio sostanziale del potere, garanzia per le situazioni soggettive e tutela giurisdizionale nell'ordinamento.

2. L'atto politico nella giurisprudenza amministrativa.

La disciplina vigente dell'atto politico è contenuta nell'ultimo periodo dell'articolo 7, comma 1, del D. Lgs. del 2 luglio 2010, n. 104, secondo cui non sono impugnabili gli atti od i provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

La formula riproduce, nella sostanza, quella contenuta nel R.D. del 1924 e non offre una definizione positiva dell'istituto. È stata quindi la giurisprudenza amministrativa a decodificarne i caratteri e, soprattutto, a circoscriverne l'ambito definitorio attraverso un'interpretazione conforme alla Costituzione.

La Carta repubblicana, in verità, non disciplina espressamente l'atto politico ma, senza dubbio, presuppone l'esistenza di peculiari decisioni e determinazioni pubbliche che per spiccata natura politica non sono (né sarebbero mai) assoggettabili all'ordinario sindacato giurisdizionale.

Pur nella diversità delle fattispecie, a mero titolo esemplificativo (e senza pretese di esaustività), basterebbe pensare alla decisione governativa di avviare o non avviare le trattative con una confessione religiosa ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione; all'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai parlamentari nell'esercizio delle pertinenti funzioni, garantita (com'è noto) dall'articolo 68 della Carta costituzionale; oppure ancora si potrebbe porre mente all'irresponsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, salvi l'alto tradimento e l'attentato alla Costituzione (ai sensi dell'articolo 90 della Carta); e ciò fino ad arrivare alla garanzia accordata dall'articolo 122 della Costituzione ai Consiglieri regionali. Sono previsioni diverse, ma rivelano che la legalità costituzionale conosce ambiti nei quali l'autonomia funzionale degli organi politici esclude il controllo giudiziario.

Il problema nasce dall'apparente tensione tra l'insindacabilità di un atto politico e la disciplina degli articoli 24 e 113 della Costituzione: che assicurano pienezza, generalità ed effettività della tutela giurisdizionale. Una parte della dottrina ha ravvisato in questi principi l'incompatibilità radicale della categoria degli atti politici con il nuovo assetto dell'ordinamento costituzionale.

La giurisprudenza invece ha percorso una strada del tutto differente: proprio la forza degli articoli 24 e 113 della Carta ha imposto al Giudice una verifica (e delimitazione) rigorosa della natura e degli spazi dell'atto politico (nel nostro ordinamento italiano), ma non l'eliminazione dell'istituto.

Certamente la tutela generale, piena ed effettiva avverso gli atti delle Pubbliche Amministrazioni ha accresciuto la responsabilità ermeneutica della giurisprudenza nel distinguere (caso per caso) l'autentica decisione politica dall'atto amministrativo: anche per evitare che l'eccezione di insindacabilità degli atti politici produca zone "indebite" di immunità.

In questa ricostruzione l'atto politico fuoriesce dall'area degli atti amministrativi contemplata dall'articolo 113 della Costituzione: perché esprime una scelta suprema, libera nelle finalità, compiuta da un organo costituzionalmente preposto all'indirizzo della cosa pubblica. La giurisprudenza ha consolidato due requisiti, entrambi necessari. Il requisito soggettivo esige che l'atto provenga da un organo posto al massimo livello dell'indirizzo e della direzione pubblica. Il requisito oggettivo richiede che la decisione sia adottata nell'esercizio diretto del potere politico e sia libera nei fini: in quanto riferibile alle supreme scelte concernenti la Costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri.

I due elementi devono essere accertati congiuntamente ed in modo rigoroso e, per giunta, restrittivo.

Infatti, la soggettiva "qualità" politica dell'autore dell'atto non basta: perché può accadere nell'ordinamento che un organo politico possa esercitare, a seconda dei casi, delle funzioni amministrative. Basterebbe pensare alle celeberrime ordinanze sindacali, oppure agli altrettanto celebri D.P.C.M. adottati in Italia durante la triste parentesi della pandemia.

Né da sola è sufficiente l'ampiezza della discrezionalità dell'atto, ovvero l'elemento oggettivo, poiché (a ben riflettere) anche l'alta amministrazione comporta (di per sé) scelte largamente discrezionali: pur rimanendo vincolata al perseguimento di un fine già posto dall'indirizzo politico sulla base di una norma di cui l'atto di alta amministrazione costituisce il suo primo momento attuativo.

Di talché, l'atto politico ha il compito di scegliere i fini primari entro il perimetro dei principi costituzionali; mentre l'atto di alta amministrazione seleziona - in base ad ogni applicabile disposizione giuridica - i mezzi e le linee generali per poter realizzare (come primo momento attuativo) gli atti politici. Tuttavia, soltanto il primo è sottratto alla cognizione ed al sindacato del Giudice.

Il Consiglio di Stato ha ribadito che la nozione deve essere confinata entro limiti rigorosi, poiché un uso espansivo svuoterebbe la tutela garantita dagli articoli 24 e 113 della Costituzione.

Ovviamente, anche nell'esercizio di un amplissimo potere discrezionale, il potere politico deve rispettare i principi ed i canoni di legalità predeterminati dall'ordinamento.

È vero - infatti - che l'atto politico è libero nel fine: ma si tratta pur sempre di una libertà spiegata entro il perimetro dei valori costituzionali, tra cui spicca il principio di legalità.

L'atto politico, infatti, riempie di contenuti i principi dell'ordinamento in modo da indirizzarli verso una certa finalità: che però non può (e non deve) alterare o modificare i principi di partenza, a meno che non si tratti di appositi procedimenti di revisione (*ad hoc*) già previsti e contemplati nell'ordinamento.

La Corte di Cassazione, dal canto suo, ha sottolineato che l'area dell'immunità (per l'esattezza, dell'insindacabilità) deve comunque restare ristretta.

Da qui, probabilmente, è derivata una tendenza della casistica giurisprudenziale ad estendere l'ambito degli atti di alta amministrazione e, correlativamente, a ridurre tutte le ipotesi qualificate (o qualificabili) come politiche: senza perciò negare l'esistenza e la legittimità di queste ultime.

Tale tendenza protegge la giustiziabilità, ma porta con sé un rischio speculare. Da un lato occorre impedire che atti amministrativi siano sottratti al controllo mediante una impropria qualificazione politica; dall'altro lato un rigorismo eccessivo (a ben vedere) potrebbe sopprimere tacitamente lo spazio costituzionale della decisione libera nei fini.

3. La prospettiva della giustizia costituzionale.

Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale confermano che l'atto politico non sia incompatibile con la Costituzione.

Per il vero né l'articolo 31 del R.D. n. 1054 del 1924 - durante la sua vigenza repubblicana - né l'articolo 7 del Codice del processo amministrativo sono mai stati oggetto di una questione di legittimità costituzionale incentrata sulla sottrazione degli atti politici al sindacato giurisdizionale.

Anche perché nel giudizio in via principale l'asimmetria del potere di impugnazione previsto dalla disciplina dell'articolo 127 nella Carta costituzionale rende difficilmente configurabile una censura delle Regioni contro una norma processuale dello Stato. E, per altro verso, ci sembra inverosimile la possibilità che il Governo statale ricorra contro le disposizioni deliberate sull'atto politico. A tal riguardo sarebbe - del tutto - irrealizzabile logicamente, nonché inammissibile sul piano processuale, l'ipotesi di un'impugnazione del Governo nazionale nei confronti delle previsioni normative oggetto di una Legge del Parlamento ed a maggior ragione avverso gli atti aventi forza di Legge (non fosse altro per il fatto che questi ultimi vengono adottati - com'è noto - dal medesimo Governo dello Stato).

Nel giudizio incidentale, fra l'altro, la natura dell'atto politico e la sua inidoneità a incidere direttamente sulle situazioni soggettive dedotte possono ostacolare il requisito della rilevanza necessaria per sollevare la questione di costituzionalità; per giunta il Giudice Amministrativo, quale "naturale" Giudice *a quo*, non ha mai aderito alla tesi dell'estinzione costituzionale della categoria dell'atto politico.

In ogni caso, la Corte costituzionale si è occupata dell'atto politico nei conflitti di attribuzione. In questa peculiare sede la Corte non giudica in astratto la legittimità della categoria dell'atto politico e neppure sostituisce una valutazione giudiziale a quella politica; verifica piuttosto se il potere sia stato esercitato dal soggetto competente e nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione. La distinzione è decisiva.

Il conflitto di attribuzione opera solo come rimedio estremo contro atti che, pur qualificati politici, oltrepassino l'ambito delle concrete attribuzioni e proprio per questo escano dalla categoria costituzionalmente ammissibile.

Le sentenze n. 81 del 2012 e n. 52 del 2016 sono emblematiche. Nel primo caso la Corte dichiarò inammissibile il conflitto perché diretto a censurare *errores in iudicando* dell'Autorità Giudiziaria, che avrebbero dovuto essere fatti valere mediante gli ordinari mezzi di impugnazione. Il conflitto di attribuzione tra poteri, quale strumento di *extrema ratio*[2], non può infatti trasformarsi in un rimedio alternativo al ricorso per Cassazione. Nondimeno, la decisione dei Giudici di Palazzo della Consulta affermò un importante principio nel tempo destinato ad incidere profondamente sulla successiva giurisprudenza: nello Stato di diritto non può esistere un potere completamente sottratto alla legalità e la qualificazione politica di un atto non può comunque essere invocata quando, in concreto, l'ordinamento abbia posto un parametro giuridico vincolante per quel tipo di atto.

Nel secondo caso - relativo al rifiuto governativo di avviare delle trattative ai fini di un'intesa *ex* articolo 8, terzo comma, della Carta - la Corte costituzionale riconobbe la natura politica della scelta. L'individuazione dei soggetti ammessi alle trattative e il loro avvio impegnano, infatti, la discrezionalità politica dell'organo governativo dello Stato e la pertinente responsabilità all'interno della forma di governo parlamentare in Italia. Ma, la realtà mutevole dei rapporti politici interni e internazionali offre ragioni non suscettibili di preventiva tipizzazione; spetta dunque al Consiglio dei Ministri valutare l'opportunità della trattativa, entro il limite dei principi costituzionali dell'ordinamento. La decisione di non procedere può fondare responsabilità politica dinanzi al Parlamento, ma non una imputabilità giuridicamente tutelabile davanti al Giudice.

La soluzione rende visibile il rapporto tra insindacabilità e responsabilità per un atto politico. L'assenza del controllo giurisdizionale sul merito della scelta non crea, difatti, irresponsabilità assoluta: piuttosto trasferisce la verifica della bontà della decisione sul piano del circuito politico-parlamentare. La decisione resta - inoltre - sottoposta al rispetto dei principi della Costituzione (che in materia di intese con le confessioni religiose non esime il Governo dal considerare attentamente il rispetto delle minoranze, il rilievo delle formazioni sociali per lo svolgimento della personalità umana, il principio di eguaglianza e più in generale i principi di ragionevolezza e proporzionalità).

D'altronde, la sovranità popolare - giuridicizzata dall'articolo 1 della nostra Carta - non legittima un potere fattuale illimitato: bensì un potere costituito, esercitabile soltanto secondo forme, competenze, procedimenti e limiti costituzionali. Quando tali confini risultino superati,

[2] A tal riguardo appare significativo rinviare a quanto brillantemente ricostruito in R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996.

allora, non si è più davanti ad un autentico atto politico: ma ad un atto viziato, da incompetenza o da violazione delle regole costituzionali, suscettibile di essere rimosso nell'ambito dei conflitti di attribuzione per le ipotesi che non riguardino le Leggi (o gli aventi forza di Legge) mentre per le fattispecie legislative è operabile il "classico" giudizio di legittimità di una Legge.

D'altra parte, è pacifico che la Corte costituzionale sia il Giudice delle Leggi ossia dell'atto in cui si esprimono le scelte politiche (per antonomasia). Certo, è altrettanto vero che l'ordinamento costituzionale non attribuisce alla Consulta un sindacato sul merito delle Leggi e degli atti aventi forza di Legge. Lo conferma, in effetti, l'articolo 28 della Legge dell'11 marzo 1953, n. 87, che esclude ogni valutazione politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale parlamentare.

La distinzione (in estrema sintesi) è che nel giudizio di legittimità la Consulta verifica l'astratta rispondenza di una disposizione legislativa ai parametri costituzionali (quindi oggetto del giudizio è un atto dispositivo) mentre nei conflitti di attribuzione il controllo della Corte è in sostanza incentrato sul materiale esercizio del potere (che può finanche tradursi in un pragmatico e tangibile comportamento) di cui si esaminano le attribuzioni[3] costituzionali e le concrete lesioni (che non di rado necessitano una valutazione sul merito delle spettanze oggetto della controversia).

In ogni caso, il controllo costituzionale non possiede l'effetto di eliminare l'esistenza nell'ordinamento delle decisioni politiche: ma all'opposto garantisce che gli atti politici si spieghino sempre nella cornice dei principi della Carta repubblicana. Agli atti politici rimane così riservato un peculiare contenuto ed una nevralgica funzione nel prisma dei diversi atti prospettabili nella Repubblica italiana.

4. La convergenza tra diritto costituzionale e diritto amministrativo.

Alla luce del breve quadro delineato, una cosa appare chiara: ovvero la significativa convergenza che l'atto politico, come categoria, catalizza tra il diritto costituzionale ed il diritto amministrativo.

Le due prospettive disciplinari convergono proprio nel momento in cui devono andare a distinguere "politica e amministrazione".

Il costituzionalista osserva l'Amministrazione «dall'alto» ossia in relazione agli organi di governo che, ai sensi dell'articolo 95 della Carta, ne occupano il vertice e ne determinano l'indirizzo politico.

[3] R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, *passim*.

L'amministrativista, invece, considera l'Amministrazione «dal basso», studiando gli effetti dell'esercizio del potere sulle situazioni giuridiche soggettive ed alla luce delle garanzie poste dagli articoli 24, 97, 98 e 113 della Costituzione.

In entrambe le direzioni, tuttavia, diventa necessario stabilire quando l'organo politico agisca come mera autorità d'indirizzo e quando, invece, possa venire ad esercitare una funzione amministrativa.

La possibile identità del soggetto dell'atto rende insufficiente il criterio soggettivo. Un Ministro, d'altronde, quando svolge attività amministrativa (com'è, per esempio, nei casi dell'adozione di alcuni decreti ministeriali) deve sempre agire nel completo rispetto delle disposizioni sul procedimento amministrativo, dei pertinenti principi (in specie per l'imparzialità) e del vincolo di scopo *ex lege* fissato in capo all'Amministrazione; quando invece esercita una funzione propriamente politica dispone - tutto all'opposto - di libertà nella selezione dei fini, fermo restando il perimetro della Costituzione (entro cui poter muoversi) e senza dimenticare la responsabilità politica derivante dal rapporto fiduciario e dagli impegni assunti nel circuito democratico.

Lo stesso organo può seguire dunque regole differenti a seconda del tipo di funzione esercitata. Di talché risulta chiaro che si debba andare al di là del criterio soggettivo, ovvero dell'autore dell'atto. Appurato ciò l'elemento oggettivo costituisce il discrimine essenziale tra l'atto politico e l'atto di alta amministrazione e, insieme, il punto nel quale si saldano le elaborazioni costituzionalistiche e amministrativistiche.

Dal punto di vista amministrativo, l'atto è politico se libero nei fini e riconducibile alle supreme scelte relative all'organizzazione, alla salvaguardia e al funzionamento dei pubblici poteri. Dal punto di vista costituzionale, quella libertà trova spiegazione nella funzione d'indirizzo: la Costituzione non predetermina integralmente i fini contingenti dell'azione di governo, ma stabilisce limiti esterni e negativi entro i quali le forze di maggioranza traducono le proprie opzioni programmatiche sul terreno giuridico. Anche una Costituzione rigida e ricca di fini fondamentali deve lasciare uno spazio sufficiente ad una pluralità di indirizzi politici capaci di precisare, graduare e sviluppare i valori costituzionali. Diversamente, l'attività politica sarebbe schiacciata e lo stesso pluralismo democratico risulterebbe mortificato.

Rispetto all'indirizzo degli organi posti al vertice degli Enti nell'apparato pubblico la Costituzione rappresenta lo schema normativo entro cui perseguire legittimamente i fini, di volta in volta, più adeguati (e "contingenti") per la realtà del Paese (sempre in fervida evoluzione).

La Carta costituzionale, in quest'ottica, non è estranea alla politica: ma ne permette lo sviluppo.

Né potremmo mai dire che la Costituzione determini una volta per tutte ogni obiettivo pubblico.

L'attività d'indirizzo politico così si colloca tra l'attuazione diretta della Carta e la produzione normativa: definisce gli obiettivi, seleziona le finalità dell'azione pubblica, individua le risorse ed i mezzi necessari, preparando la loro traduzione in atti normativi e amministrativi. Cosicché, l'atto politico manifesta sul piano giuridico la scelta delle forze di maggioranza prima che quel tipo di scelta si consolidi nelle solenni forme normative che vincoleranno l'Amministrazione Pubblica (*rectius*, le Amministrazioni Pubbliche).

In questa luce si può anche ragionare nei termini di un «atto costituzionale politico». Soggettivamente deve provenire da un organo costituzionale investito dell'indirizzo; oggettivamente traduce una scelta primaria, libera nei fini ma entro i confini della Carta, ed è orientato alla conseguente e successiva produzione di norme e più in generale dei beni economici e sociali incorporati nei diritti che la rappresentanza politica intende realizzare.

La qualificazione raccorda l'elaborazione di Enzo Cheli, secondo cui l'indirizzo politico concretizza le scelte della maggioranza entro lo schema costituzionale[4], e quella di Gianni Ferrara che individua nell'atto costituzionale una decisione prodotta da un organo costituzionale e finalizzata, in prima od ultima istanza, alla produzione giuridica ed ai beni voluti dalla rappresentanza[5].

La natura costituzionale, infatti, spiega l'insindacabilità meglio di quanto facciano l'ampiezza della discrezionalità o l'assenza di un'effettiva lesione individuale per le sfere soggettive dei cittadini. Questi ultimi criteri possono anche essere assai contingenti e così non definiscono appieno l'essenza dell'istituto. Non è un caso, dunque, che l'atto politico in Italia sia del tutto estraneo, per sua qualificazione funzionale, alle forme di sindacato giurisdizionale predisposte nei confronti dell'Amministrazione Pubblica.

Certo, non per questo l'atto politico è immune da qualsiasi verifica: tant'è che rimane senz'altro soggetto alla responsabilità politica e, quando sorga una controversia sulla spettanza o sui limiti costituzionali del potere, al giudizio della Corte costituzionale.

D'altro canto, anche atti puntuali e produttivi di effetti verso soggetti determinati possono appartenere alla sfera costituzionale: com'è per il caso delle nomine dei Ministri, dei componenti delle Giunte, di Senatori a vita o dei Giudici costituzionali che esprimono in effetti attribuzioni per le quali non si pone un ordinario problema di giurisdizione amministrativa.

5. L'atto politico come clausola di chiusura del sistema istituzionale.

Se l'atto politico appartiene alla sfera costituzionale, l'articolo 7 del Codice del processo amministrativo assume una funzione prevalentemente ricognitiva.

---

[4] E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 108.
[5] G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 303.

L'istituto dell'atto politico, infatti, sussisterebbe, benissimo, anche in assenza di una previsione legislativa nel Codice del processo amministrativo: questo perché per logica gli atti costituzionali non rientrano per definizione nell'area del sindacato istituito per gli atti amministrativi.

La disposizione di cui all'articolo 7 del Codice del processo amministrativo può dunque apparire pleonastica: ma (si badi) non perché la discrezionalità politica renda materialmente impossibile il controllo, o perché manchi sempre una situazione soggettiva lesa, ma per il fatto che recepisce un confine già inscritto e contemplato all'interno della distribuzione costituzionale delle funzioni pubbliche.

Questa conclusione vale soltanto per gli atti che soddisfino rigorosamente entrambi i requisiti sopra indicati: ovvero il requisito oggettivo ed il requisito soggettivo.

Sicché la norma di cui all'articolo 7 del Codice del processo amministrativo non attribuisce al Governo il potere di sottrarre unilateralmente le proprie decisioni alla giurisdizione.

È la natura costituzionale della funzione politica, accertata in concreto, a determinare l'estraneità all'azione amministrativa sindacabile. Ogni ampliamento fondato sulla sola qualità dell'autore o sulla genericità del fine pubblico trasformerebbe una clausola di equilibrio in un privilegio incompatibile con lo Stato di diritto.

La categoria mantiene così un ruolo sistemico. Essa preserva, da una parte, la pienezza della tutela contro l'amministrazione e, dall'altra, l'autonomia della funzione di Governo. Il confine non separa una zona giuridica da una zona libera dal diritto; distingue due forme di responsabilità e due circuiti di controllo.

Nell'amministrazione, il fine è normativamente predeterminato, l'azione è sottoposta ai principi di legalità ed imparzialità ed il Giudice garantisce le situazioni soggettive.

Nella politica, piuttosto, l'organo di governo seleziona i "fini" e gli obiettivi primari entro lo schema costituzionale: risponde al Parlamento ed al corpo elettorale ed incontra nel conflitto di attribuzione tra poteri il presidio contro l'usurpazione od il travalicamento delle competenze attribuite. Ciò a tacere dei "classici" casi del giudizio di legittimità delle Leggi: quale sede di sindacato astratto (e comunque del tutto estraneo al merito) dell'atto politico per antonomasia, com'è una Legge (ed ogni atto avente valore legislativo).

Proprio questa architettura (rapidamente tratteggiata) evita due opposte riduzioni: assimilare ogni atto del Governo alla politica, creando vuoti di tutela, oppure ricondurre ogni decisione all'Amministrazione Pubblica, così, cancellando la libertà d'indirizzo indispensabile alla democrazia pluralista.

L'atto politico non è un residuo della ragion di Stato, ma una categoria trasformata dalla legalità repubblicana. L'insindacabilità della categoria degli atti politici riguarda una funzione costituzionale sottoposta a limiti e responsabilità diversi da quelli propri dell'Amministrazione.

La convergenza tra scienza costituzionale e amministrativa mostra, infine, l'unità del diritto pubblico.

La dimensione sostanziale dell'indirizzo politico e la sua prospettiva processuale di (in)giustiziabilità si implicano ed integrano a vicenda: del resto non si può mai definire l'immunità senza comprendere la funzione politica, né si può ricostruire quest'ultima senza misurarsi con l'effettiva tutela dei cittadini (e delle pertinenti situazioni giuridiche).

In questa prospettiva, l'atto politico opera come clausola di salvaguardia e di chiusura dell'assetto ordinamentale: perché costringe ogni giurista a mettere a "sistema" le funzioni di governo con il potere amministrativo e la tutela giurisdizionale, nell'ordinamento, assicurando a ciascuno di questi elementi il proprio spazio entro l'unità della Costituzione e dell'evolutiva realtà giuridica nella nostra Repubblica italiana.

Emerge così la persistente attualità giuridica dell'istituto dell'atto politico.