



L'INDIRIZZO POLITICO: CRISI ED EVOLUZIONE DI UN CONCETTO
29 LUGLIO 2024

Introduzione: indirizzo politico e sostanza autoritaria del potere

di Giusi Sorrenti

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Messina



Introduzione: indirizzo politico e sostanza autoritaria del potere*

di Giusi Sorrenti

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Messina

Abstract [It]: Alla luce della elaborazione teorica che ha consentito la conciliazione della categoria dell'indirizzo politico, connotata in senso autoritario nello Stato ottocentesco, con il quadro costituzional-democratico, si esaminano i mutamenti intervenuti nella forma di governo che hanno minato le condizioni che consentivano quella conciliazione. Si analizzano poi in modo critico le recenti tesi avanzate sull'indirizzo politico, che ne propongono l'abbandono o la ricostruzione concettuale, al fine di sondare la loro idoneità a evitare la frammentazione dei pubblici poteri, ponendoli al contempo al riparo da derive volontaristiche.

Title: Introduction: political address and the authoritarian substance of power

Abstract [En]: In the light of the theorization which allowed the reconciliation of the category of political direction – shaped in an authoritarian way in the nineteenth-century state – with the constitutional-democratic framework, the article examines the changes in the form of government that have undermined the conditions which enabled that conciliation. Therefore, it analyses critically the recent theses on political direction, which propose its abandonment or its conceptual reformulation, with the aim of testing their attitude to avoid the fragmentation of the public power, protecting them at the same time against a voluntaristic shift.

Parole chiave: Indirizzo politico, rappresentanza politica, funzione di governo, sostanza autoritaria del potere, separazione dei poteri

Keywords: Political direction, political representation, function of government, authoritarian substance of power, separation of powers

Sommario: **1.** Premessa. **2.** Lo spostamento extraistituzionale della decisione sui fini dell'azione statale *i.e.* la cauterizzazione della sostanza autoritaria del potere. **3.** (*Segue*) Le istanze di unificazione e la figura del Capo dello Stato. **4.** Le disfunzioni dei canali della rappresentanza politica nelle dinamiche della forma di governo italiana e una teoria ricostruttiva dell'indirizzo politico oltre l'antica «magia dell'unità». **5.** Eteroarchia delle funzioni di governo negli ordinamenti policentrici e possibili reazioni sul piano teorico-giuridico. **6.** Il problema della coerenza e della continuità dell'ordinamento dinanzi alla frammentazione e disidentificazione della comunità sociale.

1. Premessa

La presente riflessione prende le mosse dalla constatazione secondo cui nello Stato ottocentesco, la cui dogmatica costituisce la base di partenza della successiva elaborazione teorica, la categoria dell'indirizzo era connotata in senso spiccatamente autoritario. Di qui l'analisi passa a considerare la rielaborazione concettuale in virtù della quale la c.d. quarta attività dello Stato cessa di essere esposta all'affiorare della sostanza volontaristica insita nel potere pubblico, per assumere connotati conciliabili con la trama democratica della Costituzione contemporanea: passaggio cruciale, che si deve precisamente

* Articolo sottoposto a referaggio.

all'emersione del ruolo determinante svolto dai partiti politici, quali soggetti esterni alle istituzioni, nella definizione dei fini dell'azione statale, alla proiezione cioè extra-istituzionale del momento di individuazione delle scelte fondamentali di direzione politica. A questo proposito, confrontando la prestazione di unità affidata alla categoria dell'indirizzo politico con quella parimenti assolta dal Capo dello Stato quale garante dell'unità nazionale, lo studio si estende a soppesare la funzione di quest'ultimo, operante quale elemento di congiunzione e di raccordo tra la volontà popolare, raccolta e veicolata dal circuito rappresentativo, e i valori iscritti nella Carta fondamentale.

Poiché è evidente che l'attuale crisi in cui versano le forze politiche, e più estesamente i gruppi intermedi, impedisce di tenere ferma la distinzione (e al tempo stesso la congiunzione) tra sfera politica e sfera giuridica, la riflessione procede esaminando quei decisivi mutamenti, intervenuti nella forma di governo, che hanno minato le condizioni che consentivano alla teoria dell'indirizzo politico di svolgere il primario compito di unificazione dei pubblici poteri, senza al contempo aprire la via all'irrompere di istanze autoritarie e volontaristiche al loro interno. Pregiudicata la tenuta della pregressa impostazione teorica, che investiva unicamente sulle risorse del circuito rappresentativo e sul classico binomio Parlamento-Governo, sorge l'esigenza di ripensare profondamente e diffusamente quella categoria teorica che assicurava il coordinamento e l'orientamento finalistico dei poteri pubblici. Si analizzano quindi in modo critico le recenti tesi avanzate sull'indirizzo politico, che ne propongono l'abbandono o la ricostruzione concettuale, teorie avanzate anche sulla scorta dell'osservazione diffusa dello svuotamento dell'attività di direzione statale ad opera dei condizionamenti sovranazionali, sempre più pervasivi e stringenti. Sotto questo profilo, ci si chiede se il recupero dell'attività sostanziale di direzione politica debba implicare necessariamente un puntare al ribasso, verso la chiusura nazionalistica, o si giovi invece del puntare al rialzo, potenziando gli strumenti di partecipazione democratica ai livelli sovranazionali di governo.

In ultimo, non può non allargarsi lo sguardo alla comunità statale, i cui valori dovrebbero essere tradotti in fini dell'azione pubblica, per prendere atto del disorientamento e della dis-integrazione che la pervadono, unitamente allo smarrimento di un solido senso di appartenenza, nel tentativo di trovare spunti per l'impegnativo, ma irrinunciabile, compito di costruzione politica di un destino comune.

2. Lo spostamento extraistituzionale della decisione sui fini dell'azione statale i.e. la cauterizzazione della sostanza autoritaria del potere

Com'è noto, l'indirizzo politico costituisce una nozione ineliminabile della dogmatica giuspubblicistica sin dalla nascita dello Stato moderno, liberale o di diritto, il quale, fondando la sua architettura sulla separazione dei poteri, fa avvertire alla scienza politica e giuridica l'esigenza teorica di introdurre un

momento di impulso e coordinamento unitario, al fine di sfuggire alla frantumazione delle pubbliche funzioni.

Già novant'anni fa Antonio Gramsci si chiede «come mai sia avvenuto il distacco e la lotta tra il parlamento e il governo in modo che l'unità di queste due istituzioni non riesca più a costruire un indirizzo permanente di governo»; come mai si sia giunti alla «scomparsa dei partiti e quindi allo svuotamento del parlamento»: è questo un fatto «puramente parlamentare, o è il riflesso parlamentare di radicali mutazioni avvenute nella società stessa, nella funzione che i gruppi sociali hanno nella vita produttiva (...) ecc.?»¹. Queste parole, scritte nei *Quaderni dal carcere*, 1932-35¹, mostrano come molti dei quesiti sulla crisi dell'indirizzo politico che vengono sollevati oggi fossero quesiti anche di allora: il che autorizza quantomeno un paio di considerazioni.

La prima: la *crisi dell'indirizzo politico* è una conseguenza del superamento del «mito dell'unità indivisibile dello Stato»², ben visibile nella consolidata metafora organicistica ricorrente nel diritto pubblico. Tale mito ha accompagnato lo Stato di diritto sin dalle origini: l'attività in discorso, pur avendo ricevuto un potenziamento nel corso dell'esperienza del regime autoritario di matrice fascista, non può essere considerata del tutto «nuova», dal momento che, «sia pure con profili più evanescenti, era sempre esistita»³, proprio ad evitare la parcellizzazione delle pubbliche funzioni in cui si diramava distintamente l'azione statale dopo lo sfaldamento dell'assolutismo regio. Notoriamente, l'idea originaria dell'indivisibilità del potere è già in Rousseau con l'esaltazione giacobina dell'onnipotenza parlamentare, eretta sulla *fiction* della volontà generale. L'impronta fortemente conformativa dello Stato moderno ha così modo di esprimersi nelle coordinate dell'architettura costituzionale proto-liberale, assecondando il nuovo spirito razionalista e individualista che si impone alla fine del XVIII secolo e decretando il superamento della concezione giuridica medievale che iscriveva le regole giuridiche della società in un ordine sovra-umano, impresso nella natura delle cose. Contestualmente, si realizza la «rottura del nesso di continuità tra ordine sociale e ordine giuridico» e viene meno l'ultimo collegamento tra giuspositivismo e giusnaturalismo, riconducendosi interamente il diritto positivo all'eteronomia del comando e assumendosi piena «consapevolezza della variabilità politica dei compiti costitutivi dello stato»⁴.

Di qui, la stessa idea del potere uno e non frazionabile trapassa alla concezione dello Stato liberale ottocentesco, a tendenza elitaria e autoritaria, propria della dottrina tedesca e, in Italia, delle ricostruzioni

¹ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Volume terzo, Quaderni 12-29 (1932-1935), Einaudi, Torino, 2007, §§ 47 e 48, pp. 1807 ss.

² G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enc. dir., I tematici*, V, *Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 1137.

³ E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 92.

⁴ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Digesto (dottr. giuspubbl.)*, VIII (1993), p. 245.

di Vittorio Emanuele Orlando e di Santi Romano⁵. Il vertice del potere esecutivo diviene ora il nucleo dello Stato, in quanto detentore preminente della “funzione di governo”, in cui si riflette la volontà direttiva della persona giuridica statale. Nell’elaborazione di una c.d. “quarta attività” affidata al Governo – che da organo subordinato diventa organo che tutto indirizza – «riemerge la sostanza autoritaria del potere all’interno delle istituzioni»⁶, come conferma la ricostruzione – intimamente contraddittoria – delle libertà come autolimitazioni dello Stato, tipica del pensiero di Jellinek e di Jhering⁷.

La matrice marcatamente volontaristica – quale capacità «autocreativa di fini»⁸ – risalta vivida nelle teorie dell’attività di direzione politica elaborate in epoca fascista, che vedono in tale azione direttiva la «manifestazione giuridica del pensiero e della volontà dello Stato» ovvero l’unità del popolo, che non è data, ma costituisce un’«essenza spirituale» prodotta dalla fusione di molteplici voleri in un volere unico⁹. Si tratta di un’attività che, come logica conseguenza, deve essere gerarchicamente preminente all’interno dell’organizzazione statale, esigendo di essere affiancata da poteri che consentano alle direttive assunte e alle esigenze supreme da esse manifestate di imprimersi nell’operato degli organi pubblici. La richiamata preminenza gerarchica trova conferma anche nel riconoscimento della subordinazione dell’indirizzo politico alla Costituzione – intesa come insieme di fini generalissimi ed essenziali su cui si è stato stipulato il patto costituente ed operante più come limite che come “tavola di valori” – che, in questo contesto, pare assumere implicitamente il senso di sottrarre tale indirizzo al vigore della legge¹⁰. La fonte di primo grado è peraltro espressione di un Parlamento ormai spogliato dei suoi poteri, in quanto ritenuto incapace di ricondurre le forze e i bisogni della nazione ad una sintesi unitaria¹¹.

Se la radicata mitologia dell’indivisibilità del potere, della *reductio ad unum* dell’autorità statale, è oggi accantonata, essa non cessa di vantare una grande vischiosità culturale – dato che, come ricordato di recente da Gaetano Silvestri¹², affonda le sue radici filosoficamente nell’idealismo hegeliano, in quanto un’unica essenza che possiede plurime forme di manifestazione – riaffiorando ancora oggi con insistenza nel vagheggiamento della concentrazione del potere, del tutto illusorio e improponibile nella complessità della realtà contemporanea.

⁵ Su cui v. M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2001, risp. pp. 662 ss. e pp. 692 ss.

⁶ G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., p. 1132.

⁷ V. SANTI ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, 1900, pp. 111 ss.

⁸ C. TRIPODINA, *L’“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, p. 22.

⁹ *Ibidem*, pp. 11 ss., con specifico riferimento rispettivamente alle ricostruzioni teoriche di Sergio Panunzio e di Costantino Mortati, esaminate approfonditamente dall’A. (unitamente a quelle di Vezio Crisafulli e Carlo Lavagna).

¹⁰ Così la intende ancora *ibid.* pp. 17 s.

¹¹ S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Cedam, Padova, 1939, p. 139.

¹² G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., p. 1132.

Dal punto di vista teorico, il suo superamento avviene precisamente grazie all'intuizione crisafulliana¹³ di spostare il processo di coordinamento unitario in sede extraistituzionale, identificando il ruolo cruciale che in questo processo svolgono i partiti politici. Se i poteri di indirizzo erano in passato concentrati all'interno dello Stato-apparato, conformemente al dettato dell'art. 49 Cost., «con l'avvento dei partiti politici entrano in scena soggettività dello Stato comunità»¹⁴. Avviene per questa via l'affrancamento dall'impronta volontaristica, rimarcata dalle predominanti concezioni dell'attività di indirizzo, reso palpabile dal passaggio ricostruttivo che subordina l'attitudine vincolante di tale attività – o impropriamente “quarta funzione” – dello Stato all'effettiva sua capacità di rispondere al pubblico interesse¹⁵. E soprattutto, in virtù della “esternalizzazione” del processo unificante, si evitano le richiamate contraddizioni ricostruttive sul piano della qualificazione dei diritti fondamentali, volte a risolvere (e dissolvere) la libertà nell'autorità, e si guadagna finalmente, almeno sul piano squisitamente teorico, l'autonomia della politica dal diritto e della pura volontà dalla regola.

L'illusorietà della *reductio ad unum* appare ancor più chiaramente nel modello attuale di democrazia pluralistica, dove l'indirizzo politico nasce dall'accordo conseguito tra più partiti su programmi condivisi all'atto della formazione della coalizione¹⁶. Quando nel corso della Prima Repubblica la degenerazione della partitocrazia operò per sostituire il governo dei partiti a quello delle istituzioni, corse in rimedio il tentativo di Martines di restituire alle assemblee rappresentative il ruolo di composizione dei plurimi interessi emergenti dalla società¹⁷, al fine di porre un argine all'egemonia debordante delle forze politiche, che tendeva a ridurre il Parlamento a mero organo ricettivo.

Si è in grado sin d'ora di cogliere la differenza tra la teoria della “funzione di governo”¹⁸, concernente una funzione statale che per prima cosa «produce i valori che mantengono e garantiscono l'identità e l'unità politica», risolvendo la direzione politica in «determinazioni autoritative dell'organo titolare della funzione di governo», e la teoria dell'“indirizzo politico”, che separa nettamente la sfera della politicità da quella della giuridicità. Questa seconda formula concettuale intravede rispettivamente nell'attività degli organi

¹³ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4, 1939.

¹⁴ P. A. CAPOTOSTI, *Unità e coerenza nell'indirizzo dei governi di coalizione*, in G. ROLLA, *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 126.

¹⁵ Ancora V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, p. 83.

¹⁶ Sui rapporti tra indirizzo politico e necessità di «rinegoziare continuamente» il programma di governo, tipica dell'esperienza italiana dei governi di coalizione, v. P.A. CAPOTOSTI, *Unità e coerenza nell'indirizzo dei governi di coalizione*, *cit.*, p. 136. Sul rilievo delle convenzioni costituzionali per il funzionamento di tali governi v. i vari contributi al vol. G. MOR, S. NINATTI, Q. CAMERLENGO, G.E. VIGEVANI (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni e indirizzo politico*, Atti del Convegno in ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffia, Giuffrè, Milano, 1999.

¹⁷ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI (1971), p. 145 (ora anche in *Opere*, I, Giuffrè, Milano, 2000), che mirava ad evitare che si riversassero nelle istituzioni le frammentazioni e i conflitti presenti nella società.

¹⁸ In merito v. il classico E. CHELI, *Funzione di governo, indirizzo politico, sovranità popolare*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1991 e i contributi pubblicati in AIC, *Il Governo, Annuario 2001*.

costituzionali il «segmento giuridicizzato della politica, successivo alla sua parte creativa e libera nel fine»¹⁹, e nella politica, per converso, quell'attività informale, diffusa e pervasiva che sottende l'attività degli organi costituzionali, attribuendo ad essi il fine dell'azione.

La formula dell'indirizzo politico, specie nella sua elaborazione più recente (che ne esternalizza la matrice), rifugge in definitiva dalla prospettiva di «sottrarre il settore politico della vita pubblica al dominio del diritto»²⁰, risultato questo precluso invece alla teoria delle funzioni di governo o del governo *tout court*, esposta all'erompere della sostanza volontaristica e della materia autoritaria del potere.

3. (Segue) Le istanze di unificazione e la figura del Capo dello Stato

La Costituzione stessa, dal canto suo, aveva risolto la secolare ricerca di un fattore di coesione dell'ordinamento, ripudiando l'opzione schmittiana di fare del Capo dello Stato l'autentico depositario delle istanze di unificazione, in quanto unico organo capace di incarnare – bypassando le Camere di derivazione popolare – l'unità spontanea della comunità.

I Padri Costituenti scelsero, al contrario, di riconoscere la legittimazione delle assemblee rappresentative ad assolvere ai compiti di identificazione delle istanze sociali e di composizione degli interessi confliggenti, in virtù della funzione fondamentale ed insostituibile di intermediazione tra comunità ed istituzione, ricoperta nella società dai partiti politici. I poteri di indirizzo venivano quindi affidati al raccordo Parlamento-Governo, basandosi su un circuito decisionale che, muovendo dall'elezione popolare dei rappresentanti, portasse all'investitura maggioritaria dell'Esecutivo.

Al contempo, prendendo le distanze in egual misura da Hans Kelsen, la Carta del 1948 aveva escluso che la funzione unificante si esaurisse *in toto* nella dialettica parlamentare, che richiedeva di essere attivamente incanalata entro gli argini dell'alveo tracciato dalla *Weltanschauung* costituzionale: esigenza questa assicurata assegnando al Presidente della Repubblica il ruolo di rappresentante dell'unità nazionale. L'ordinamento giuridico-costituzionale che ci restituiscono i Costituenti, in definitiva, confida apertamente nelle “regole del gioco” democratico, ma non le erige a fine in sé, reputando indispensabile preservarne la riconducibilità ai principi fondamentali storicizzati. Tra i correttivi del monismo democratico si collocano, a fianco del ruolo presidenziale, anche la funzione di garanzia giurisdizionale e il compito della scienza giuridica, impegnata a conservare la continuità dell'ordinamento.

Qualche parola ancora merita l'*identikit* del Capo dello Stato nel quadro dell'ordinamento repubblicano in relazione all'attività di direzione politica. La sua, spesso rimarcata, dotazione significativa di poteri si deve all'opzione esercitata dai Costituenti a favore di una forma di governo parlamentare razionalizzata,

¹⁹ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., p. 245.

²⁰ *Ibid.*, p. 246.

assistita cioè – in virtù dell'accoglimento del celebre ordine del giorno Perassi – da meccanismi di stabilità della compagine ministeriale: stabilizzazione che porta con sé, come logica conseguenza, l'affiancamento di adeguati poteri di controllo.

Da una parte, le robuste funzioni di *garanzia* costituzionale in mano al Presidente della Repubblica rappresentano il valido contrappeso del rafforzamento dell'Esecutivo, senza che questo di per sé valga ad alterare il carattere monistico della nostra forma di governo²¹. L'“assolutizzazione” del principio di legittimazione democratica è la conseguenza della tensione verso l'eliminazione di «residui dualistici»²², ancora presenti negli ordinamenti di primo Novecento; essa convive pacificamente con l'introduzione di organi e meccanismi di garanzia in posizione eccentrica rispetto all'asse principale dell'indirizzo politico, in funzione di riequilibrio del monismo parlamentare²³.

In questa prospettiva, ad una eventuale riforma che andasse nel senso della maggiore concentrazione di poteri nel Governo o, più precisamente, nella figura del Presidente del Consiglio – che si volesse apportare al modello costituzionale, adeguando le forme giuridico-positive ai «poteri di fatto» da questo esercitati e/o rimediando ad una lacuna storica che si ipotizza non colmata per «paralizzanti timori»²⁴ – dovrebbe corrispondere un congruo potenziamento delle garanzie, almeno laddove si volesse continuare a sviluppare coerentemente e senza strappi l'archetipo consegnato dal Costituente.

²¹ Così O. CHESSA, *L'incerto monismo. Modello e prassi della forma di governo negli anni 1953-1970*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2019, pp. 31 ss. Prende le mosse dall'ampia «riserva d'azione» assicurata dalla Carta del '48 al Quirinale, per chiedersi se il neo-introdotto impianto costituzionale incrinasse la «coincidenza» tra sovranità e rappresentanza popolare, anche G. REPETTO, *Appunti per uno studio sui rapporti tra garanzie costituzionali e indirizzo politico nell'esperienza repubblicana*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2018 (risp. p. 729 e p. 731), per il quale è ben chiaro che, nella nuova architettura istituzionale, i congegni di garanzia fungono da elementi «serventi» la stabilità, in vista dell'ottimale realizzazione del monismo assembleare (p. 728). Una questione analoga si pone anche con riferimento al c.d. “potere politico” della Corte costituzionale, in merito al quale v. *ex plurimis*, oltre allo scritto di G. REPETTO appena citato, C. TRIPODINA, *Il “potere politico” della Corte costituzionale e i suoi limiti*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER, *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Atti del Seminario svoltosi a Stresa, 12 novembre 2010, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 33 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2019, pp. 251 ss. ed E. CHELLI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine a un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2019, pp. 777 ss. Per quest'ultimo A. «nella forma “corretta” del nostro governo parlamentare l'indirizzo politico della maggioranza ed il controllo costituzionale esprimono, dunque, le due funzioni di base che, in un continuo rapporto dialettico, vengono a orientare la vita sociale e politica dell'ordinamento verso obiettivi che, per quanto concerne la prima funzione, sono di riconoscimento e sviluppo degli interessi contingenti perseguiti dalla maggioranza e, per quanto concerne la seconda funzione, di tutela di un impianto costituzionale che è stabile ma non immobile in quanto collocato dentro il flusso concreto della storia» (p. 781).

²² A. PIZZORUSSO, *La magistratura nel sistema politico italiano*, in ID., *Legge, giudici, politica. Le esperienze italiana e inglese a confronto*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 55.

²³ V., volendo, in proposito G. SORRENTI, *Radicalismo democratico e democrazia costituzionale*, in P. CARROZZA, V. MESSERINI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, A. SPERTI, *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, Pisa Un. Press, Pisa, 2019, p. 123.

²⁴ Che impedirono di «tirar fuori (...) il governo dalle strettoie dei compromessi coalizionali e assembleari, di coniugare cioè il sistema parlamentare con una sia pur relativa e temporanea garanzia costituzionale di “indipendenza” del governo e del suo presidente rispetto ad essi»: A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, p. 32 (ove si leggono anche le parole citate nel testo, risp. a pp. 25 e 32).

Dall'altra, la funzione di rappresentanti dell'*unità nazionale* affidata agli uomini del Quirinale si rivela altrettanto necessaria affinché il circuito di legittimazione promanante dal popolo si svolga nel rispetto e nella continuità dell'identificazione dei valori costituzionali: tale funzione si colloca su un piano differente rispetto a quello rappresentativo, nello stesso rapporto in cui, weberianamente, la razionalità rispetto al valore si pone a fronte della razionalità rispetto al fine²⁵. I rilevati poteri presidenziali, più accentuati rispetto a quelli consueti in una forma parlamentare di tipo classico, riflettono la consapevolezza che, una volta affidata la composizione degli interessi ammessi al confronto parlamentare al principio maggioritario, l'unicità del canale decisionale di derivazione popolare deve conciliarsi con la nuova cornice costituzionale a carattere rigido. In altri termini, cancellando il «*regimen mixtum*» che affidava l'integrazione tra le classi dominanti alle distinte origini sociali dei poteri statali, la democrazia costituzionale ha «trasferito l'equilibrio costituzionale nel bilanciamento tra interessi “duraturi” e interessi “contingenti”»²⁶. In questa chiave di lettura, si scioglie naturalmente anche il dilemma della sovranità imputata al popolo e dell'integrità del circuito monistico, con cui i contrappesi si vorrebbero in rapporto di insanabile tensione. L'attributo della sovranità è conferito alla totalità dei cittadini non come radicalizzazione della volontà popolare convogliata dal canale rappresentativo, bensì quale garanzia della partecipazione di tutti al governo della cosa pubblica e dell'implementazione dei diritti fondamentali, «attraverso la custodia di ciò che tutti un giorno vollero nell'atto costituenti»²⁷. Ciò in quanto nella democrazia costituzionale, non maggioritaria bensì pluralistica, è conferito «largo spazio ai meccanismi di compartecipazione alle decisioni e ai *correttivi* della forma di governo parlamentare, vale a dire dell'indirizzo politico di maggioranza»²⁸.

4. Le disfunzioni dei canali della rappresentanza politica nelle dinamiche della forma di governo italiana e una teoria ricostruttiva dell'indirizzo politico oltre l'antica «magia dell'unità»

Questo fin qui sommariamente tracciato è il percorso realizzato sul piano teorico. Nella prassi – e vengo al secondo ordine di considerazioni – si è dovuto ammettere che l'equilibrio istituzionale *dipende* in modo molto vistoso e netto dalla conformazione del potere politico, che in Italia si caratterizza, notoriamente, per essere esasperatamente frammentato. E lo si è dovuto riconoscere *in primis* attraverso il chiaro

²⁵ Per questi concetti, sia consentito rimandare a G. SORRENTI, *Prime considerazioni sull'ambivalenza strategica del ruolo di garanzia del Capo dello Stato*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina-Siracusa, 19-20 novembre 2010, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 480 ss., dove la tesi ora espressa riceve una più compiuta argomentazione.

²⁶ G. SILVESTRI, *Sovranità popolare e magistratura*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini*, Atti del Convegno di studi per celebrare la Casa editrice Cedam nel I centenario dalla fondazione (1903-2003), Padova, 19-21 giugno 2003, p. 234.

²⁷ C. TRIPODINA, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, cit., p. 10.

²⁸ L. CARLASSARE, *La sovranità del popolo nel pluralismo delle democrazie liberali*, in ID. (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, cit., pp. 7 s. (c.v.o non testuale).

fallimento del tentativo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, così come presumibilmente di qualsiasi altro artificioso congegno stabilizzatore.

Una *débâcle* che si è acuita nei decenni a noi più vicini per l'azione di una serie di concause che non è possibile qui ripercorrere nemmeno per sommi capi. Si consideri solo che il periodo di transizione tra la Prima e la Seconda Repubblica, aperto dalla crisi di legittimazione dei partiti che aveva indotto alla modifica del sistema elettorale, avrebbe dovuto concludersi, nelle aspettative di molti, con l'affermazione nel Paese di un sistema maggioritario, contrassegnato da governi di legislatura rispondenti al principio anglosassone dello *swing of pendulum* e dall'assunzione di poteri forti del Primo Ministro. Contraddicendo le previsioni, non soltanto gli auspicati governi di legislatura non si sono instaurati, mostrando la fragilità del mito della democrazia di investitura, ma non si sono nemmeno radicate le condizioni di un sistema politico-istituzionale basato sul principio di alternanza, che al più è rimasto "incompiuto" o "anomalo" per il fronteggiarsi di coalizioni asimmetriche – in virtù della sussistenza in una prima fase di un partito dominante – e successivamente eterogenee al loro interno.

In merito al mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, si sono chiamate in causa di volta in volta la laconicità del disegno costituzionale sulla forma parlamentare, il carattere debole della sua razionalizzazione e delle modalità con cui l'esigenza manifestata nell'ordine del giorno Perassi alla Costituente è stata tradotta in congegni positivizzati²⁹ e, in ultimo, la necessità di consolidare maggiormente l'esecutivo attraverso opportune proposte di riforma costituzionale, che a più riprese si sono susseguite, concretizzando un dibattito infittitosi sin dagli anni Ottanta³⁰.

A partire dagli anni Novanta, l'attenzione rivolta al rafforzamento del Premier viene tesa verso l'obiettivo di sterilizzare l'incidenza partitica, ripristinando le titolarità formali dei poteri di governo, quali in particolare *l'appointive power*, che sfocia nella «composizione della compagine ministeriale, tendenzialmente emancipata dal paradigma pregresso della trattativa con i partiti che avrebbero dovuto sorreggerla». Si osserva infatti come, anziché al prevalere della *ratio* maggioritaria, si assista all'accresciuta importanza di accordi convenzionali tra le forze politiche, dato che, a causa di disegni di coalizione incerti ed evanescenti, si giunge all'esito di «declassare la gestione dell'indirizzo politico ad un negoziato permanente tra governo e *partners* politici»³¹.

Nel progressivo percorso verso il definitivo abbandono della centralità assembleare, le stesse ripetute modifiche dei regolamenti parlamentari risultano animate dallo scopo di permettere una decisione

²⁹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 146.

³⁰ Ripercorre sinteticamente tali tentativi, a partire dalla proposta introduzione nel 2005 di un modello di «premierato assoluto», G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, spec. pp. 55 ss.

³¹ R. NANIA, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di Governo*, in G. AMATO, F. LANCHESTER (a cura di), *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di Governo*, Atti del Convegno, Roma, 19 marzo 2015, Giuffrè, Milano, 2015, p. 40.

sull'indirizzo politico pur all'interno di coalizioni estremamente eterogenee e in condizioni di «afasia» dei partiti³².

Le anomalie si moltiplicano a seguito delle elezioni del 2018, caratterizzate dall'accesso massiccio alle aule parlamentari di forze politiche autodefinitesi “populiste” e seguite da una lunga serie di negoziati e scontri per la formazione dell'esecutivo, protrattisi per quasi tre mesi. La crisi istituzionale, senza precedenti nella storia repubblicana, dopo essere passata attraverso il rifiuto presidenziale della nomina del proposto ministro dell'economia, si è conclusa, com'è noto, con la stipula di un “contratto di governo” anch'esso connotato da forti tratti di eccezionalità, in quanto, anziché concretizzarsi tradizionalmente in un accordo di natura politica tra i partiti della coalizione di maggioranza, prodromico al programma da sottoporre alla fiducia delle Camere, si è sostanziato irrisolvemente in un atto di tenore privatistico, stipulato tra soggetti privati davanti a un notaio³³.

Le molteplici torsioni impresses all'assetto dei poteri hanno indotto a qualificare la forma di governo italiana come «forma parlamentare a supplenza degli organi di garanzia»³⁴. Specialmente il Presidente della Repubblica avrebbe via via assunto – anche attraverso il ricorso a «modalità creative di esercizio della funzione di controllo normativo»³⁵ – un'indubbia posizione di protagonismo istituzionale che è stata diversamente qualificata dalla dottrina, ricorrendo alla formule di «re parlamentare» e simili³⁶. Se l'accentuazione delle funzioni presidenziali è innegabile, il ricorso a formule che evocano la dicotomia tra organi di indirizzo politico e organi di garanzia, rischia di mettere in ombra la posizione del capo dello Stato quale custode dell'unità nazionale, sollecitata oltre misura dalle tante distorsioni subite dal modello costituzionale.

Anche in seno allo stesso Parlamento, la relazione maggioranza-opposizione appare accentuatamente viziata. A maggioranze eterogenee e conflittuali si contrappongono opposizioni deboli e sfuggenti, oltre a trovarsi forze politiche che non operano per unificare il tessuto sociale ma che sembrano disgregarlo ulteriormente: la dialettica parlamentare – cui era consegnato il fondamentale ruolo unificante – rischia

³² A. BUONOCORE, C. COZZI FUCILE, M. COLCERASA, E.G. VIGNA, *Capitolo I I regolamenti parlamentari, un inquadramento storico e un approccio politico sui principali mutamenti intervenuti dal 1900 al 2020*, in A. CARDONE, P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *I Regolamenti parlamentari dopo la riforma di riduzione del numero dei Parlamentari*, Ricerca 2023 del Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”, p. 45.

³³ Sulla centralità rivestita dalla stipula dell'accordo di Governo nella travagliata formazione del 65° Esecutivo dell'Italia repubblicana, si rinvia ai vari contributi – specialmente quelli di A. SPADARO, A. RUGGERI, G. MOSCHELLA, A. RAUTI – inclusi nel volume curato da A. MORELLI, *Dal “contratto di Governo” alla formazione del Governo Conte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

³⁴ A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2019, p. 101.

³⁵ V. M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, in *Osserv. cost.*, n. 3, 2019, p. 56.

³⁶ G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica, Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi Ed., Modena, 2015.

di essere a sua volta inficiata dalla progressiva frammentazione della società, in un nuovo stadio di superamento della separazione tra Stato e società civile.

Al cuore di tali molteplici sviluppi non può non ravvisarsi la profonda trasformazione che ha interessato i partiti politici, iniziata dopo la loro profonda delegittimazione e il conseguente allontanamento dal sistema elettorale proporzionale in virtù del referendum del 1993 e, successivamente, ancora più accentuata dalla elisione del voto di preferenza, che ha reciso il collegamento democratico con gli eletti e ne ha rimesso la determinazione al *placet* del capolista. In virtù dell'ulteriore diffusione di un forte sentimento di antipolitica e dell'odierna esasperazione antipartitica, si è giunti nella seconda fase della storia della Costituzione repubblicana allo smantellamento del sistema rappresentativo e alla «liquefazione del sistema partitico», con la correlativa «mutazione intensa delle forze politiche che avevano dato luce all'ordinamento costituzionale»³⁷.

In sintesi, nuove realtà socio-politiche leggere e leaderistiche hanno preso il posto di partiti strutturati, operanti democraticamente a partire dalla base degli iscritti e con metodo collegiale al loro vertice. La svolta maggioritaria³⁸ ha impresso uno slancio vigoroso al fenomeno della personalizzazione del potere³⁹, che ha concorso ad incrinare il carattere distintivo delle democrazie costituzionali, intese quali democrazie «mediate», e ad alimentare una nozione radicalizzata di democrazia che predilige l'investitura diretta del capo⁴⁰ agli articolati canali della rappresentanza⁴¹. Il «forte legame» che si instaura «tra *leader* e i gruppi di pressione» ha l'esito di alterare le dinamiche decisionali, indotte a virare in modo deciso dalla caratterizzazione rappresentativa, che era ad esse impressa, verso una direzione fortemente «autocratica» o «post-parlamentare»⁴².

³⁷ F. LANCHESTER, *Effetti della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo*, in G. AMATO - F. LANCHESTER (a cura di), *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di Governo*, cit., p. 25.

³⁸ Su cui v., *ex plurimis*, G. FERRAIUOLO, *La transizione maggioritaria in Italia: equivoci, paradossi, distorsioni della realtà*, in G. DE MINICO, G. FERRAIUOLO, *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, Passigli Editori, Firenze, 2019, pp. 100 ss.

³⁹ Evidente il riferimento a M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

Sul rifiuto della personalizzazione del potere come architrave degli ordinamenti costituzionali G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Feltrinelli, Milano, 2006, pp. 212 ss.

⁴⁰ Sui rischi plebiscitari di una «democrazia senza partiti», in termini di garanzie e contrappesi costituzionali vedi le considerazioni di P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 19 ss.

⁴¹ Sull'essenziale natura rappresentativa dei poteri democratici, v. D. D'ANDREA (*Tra parlamentarismo e plebiscitarismo. La democrazia della decisione in Max Weber*, in *Teoria politica*, n. 9, 2019, p. 190), che sottolinea «quanto l'immediatezza istituzionale e le semplificazioni maggioritarie possano compromettere questa prestazione delle istituzioni politiche o quanto addirittura possano favorire l'insorgere di fratture ed esclusioni potenzialmente minacciose per la coesione sociale e la stabilità istituzionale».

⁴² L. CHIEFFI, *I paradossi del costituzionalismo contemporaneo e le "promesse non mantenute" delle democrazie occidentali*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 35.

Dove i partiti sono diventati «macchine elettorali al servizio del capo, (...) la linea politica esprime per lo più la volontà di questi e dei suoi accoliti»: G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, cit., p. 58.

La dissoluzione del sistema dei partiti o la loro trasmutazione in senso schumpeteriano, come imprese volte a gestire la competizione elettorale⁴³, non ha intaccato l'incidenza ed il peso, sempre cospicui, delle oligarchie nelle logiche del potere⁴⁴. Si potrebbe dire che, se la deviazione dal modello costituzionale di democrazia della Prima Repubblica è stata la partitocrazia, gli argini ad essa frapposti non hanno impedito l'affermarsi di una opaca e non regolata "lobbycrazia"⁴⁵, con la differenza che, mentre alla prima poteva porre rimedio una teoria dell'indirizzo politico che giustapponeva a un «potere politico», produttore «arazionale»⁴⁶ di fini (in quanto non derivati da alcun ordine, né naturale né artificiale, *id est* culturale), un complesso di istituzioni giuridiche, strumentali al loro conseguimento, la seconda – in mancanza delle forze politiche deputate all'integrazione degli interessi sociali – riversa immediatamente nelle istituzioni gli interessi particolari e parcellizzati, o "disintegrati", della comunità. Senza la cinghia di trasmissione costruita dai partiti, non si realizza l'equilibrata concezione dello Stato come «realtà doppia»⁴⁷, in cui da una parte – operando gli organi costituzionali come segmento giuridicizzato della politica quale attività creativa e libera nel fine – la volontà si disgiunge garantisticamente dal diritto, dall'altra la stessa attività degli organi costituzionali rimane riconducibile democraticamente alle istanze selezionate, filtrate e ricomposte, del corpo sociale.

Da un canto, una matrice volontaristica tende a riaffiorare; dall'altro, si assiste al declino dell'aspirazione liberal-democratica all'eguaglianza, perseguita attraverso la sostituzione del governo della legge al governo degli uomini, di pari passo con lo smantellamento dei congegni per la mediazione e la sintesi delle disparate istanze comunitarie, a favore del predominio di interessi particolari, appannaggio di cerchie ristrette.

⁴³ Come sostiene A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, cit., pp. 163 ss.

⁴⁴ Ci si era infatti già chiesto come sarebbe stato possibile «autonomizzare» il Governo dai partiti «senza ricadere nella dipendenza da altri interessi organizzati da altri centri di riferimento»: A. CAPOTOSTI, *Unità e coerenza nell'indirizzo dei governi di coalizione*, cit., p. 136.

Sottolineano la tendenza oligarchica del potere, indipendentemente dalla sua formale qualificazione democratica o meno, L. CANFORA, *La natura del potere*, Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 811 ss. e G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 38 ss. e p. 50. Adde il classico studio sociologico di R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna. Studi sulle tendenze oligarchiche degli aggregati politici*, Utet, Torino, 1912.

⁴⁵ V. in proposito M. FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Dedalo, Bologna, 1997, pp. 56 ss. e P.L. PETRILLO, *Rappresentanza degli interessi e decisione pubblica. Verso un regime giuridico per le lobby*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2023, pp. 685 ss. Su un caso specifico – la "legge Sirchia" – v. D. BIFULCO, *Ipotesi di lettura sul ruolo delle lobbies nell'approvazione della legislazione "antifumo"*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, cit., pp. 449 ss. L'esigenza che l'influenza degli *stakeholders* nella formazione delle decisioni pubbliche avvenga assicurando parità di accesso e trasparenza è sottolineata nei contributi alla *Lettera 3/2004, Lobbying e decisione politica*, della *Rivista AIC* (a partire dalla riflessione di E. CATELANI, *La rappresentanza d'interessi*).

⁴⁶ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 245.

⁴⁷ *Ibid.*

In questo contesto, non pare riproponibile un modello che insista ad assegnare la funzione unificante al binomio Parlamento-Governo, inteso ancora quale unico ed esclusivo detentore dell'attività di indirizzo politico. Autorevole dottrina suggerisce di prendere atto che ad essa concorrono pure, accanto agli atti tradizionali, sentenze costituzionali, filoni giurisprudenziali comuni⁴⁸ – spesso anche integrativi di lacune giuridiche –, interventi del Capo dello Stato ed altresì indirizzi politici regionali⁴⁹. Se non si vuole che la disseminazione delle attività di coordinamento e direzione politica si converta in completa dissoluzione dell'indirizzo politico⁵⁰, bisogna affidarsi alla capacità dei singoli apporti di raccordarsi gli uni agli altri in modo da poter essere inglobati in un insieme: dall'idoneità delle varie componenti a rapportarsi le une alle altre dipende la tenuta fondamentale del complesso degli atti costitutivi dell'ordinamento.

Accennando alla molteplicità dei fattori che entrano a comporre la traiettoria decisionale, non si può non considerare il crescente fenomeno per cui segmenti sempre maggiori di “indirizzo politico” vengono attualmente definiti dalle istituzioni dell'Unione europea, come è accaduto da ultimo pervasivamente nelle fasi prodromiche al Pnrr⁵¹.

5. Eteroarchia delle funzioni di governo negli ordinamenti policentrici e possibili reazioni sul piano teorico-giuridico

Ancora oggi non cessa di riproporsi nell'agenda politica e nella pubblica opinione, se possibile ancor più rinvigorita, la questione della governabilità, che si accompagna al vagheggiamento di un governo forte: di questo si avverte in misura nuova e vistosa la centralità da quando alla rapidità ed efficacia della sua azione si rivolgono le impellenti istanze di risanamento dei bilanci e di ripresa economica, avanzate dalle istituzioni dell'Unione europea. La questione della stabilità interna è vista come irrinunciabile per gestire le sfide economiche e sociali di dimensione sovranazionale che occorre fronteggiare. Ma una simile semplificazione appare fuorviante.

Il ribaltamento dell'asse Legislativo-Esecutivo che, anziché presentare un Governo dipendente dalle assemblee rappresentative, vede il primo predominare sulle seconde, da una parte si deve alla strategicità

⁴⁸ Nonostante l'estraneità del potere giurisdizionale dalla formulazione dell'agenda politica: v. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI (1971), p. 158.

⁴⁹ Ancora G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, *cit.*, p. 1138, che connette coerentemente questa interpretazione circa la sussistenza di una «miriade di indirizzi» (p. 1137 e pp. 1139 s.) ad una ricostruzione teorica attualizzata della separazione dei poteri come «equilibrio circolare», retto dal divieto – per ogni singolo ciclo funzionale – di cumulo delle funzioni in capo agli stessi organi.

⁵⁰ Il dubbio conclusivo del saggio di C. TRIPODINA, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, *cit.*, pp. 52 ss.

⁵¹ V. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021, pp. 235 ss. e A. MANZELLA, *L'indirizzo politico dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2022, pp. 146 ss.; cui *adde* per le ricadute sulla forma di governo I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, Relazione al Convegno AIC 2023, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, spec. pp. 346 ss.

che le funzioni tradizionali del gabinetto assumono nel perseguimento degli obiettivi discendenti dalla sigla dei Trattati di Roma, dall'altra si accompagna giocoforza ad un ruolo sempre più circoscritto dell'organo tripartito, declassato progressivamente a compiti di carattere meramente esecutivo e squisitamente tecnico.

Dinanzi allo svuotamento dello Stato ad opera dei processi transnazionali, che comportano il trasferimento delle decisioni in luoghi sempre meno controllabili democraticamente, sottraendo spazi alla determinazione politica, l'attività di indirizzo tende a perdere – insieme al carattere creativo dato dall'autonoma definizione dei fini della comunità – la qualità espressiva dell'identità politica di un popolo stanziato nel territorio statale⁵². In una visione estremizzata, il vuoto ideale deriverebbe dall'ormai perseguito dominio del capitalismo in una dimensione globalizzata e tecnologica⁵³, condizione di supremazia presentata come se non esistessero alternative. Nel nuovo contesto, pervaso dai pressanti condizionamenti sovranazionali, dalla globalizzazione economico-finanziaria e dalle nuove oligarchie che la popolano⁵⁴, c'è da chiedersi quali margini effettivi di scelta della direzione da intraprendere e «quale intensità di efficacia»⁵⁵ residuino per la categoria della direzione politica e per i suoi detentori.

In proposito, si è rilevato come sia paradossale che le tendenze riformistiche odierne siano orientate nel senso di accrescere i poteri del Governo, proprio in un momento in cui l'autonomia decisionale del vertice dell'apparato amministrativo ha raggiunto presumibilmente il suo «minimo» storico⁵⁶: in questo senso

⁵² Di indirizzo politico «condiviso» parla A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *ConsultaOnline*, n. 3, 2017, p. 492; similmente Y. CITINO, *Verso una nozione di indirizzo politico "integrato": effetti dell'anticipazione dei meccanismi decisionali dal livello nazionale a quello europeo*, in M. D'AMICO, B. LIBERALI, A. PÉREZ MIRA, E. C. RAFFIOTTA, S. ROMBOLI, G. M. TERUEL LOZANO (a cura di), Vol. 1, *Problemi attuali e prospettive future*, ES, Napoli, 2022, pp. 153 ss. e ora G. PICCIRILLI, *Europeizzazione dell'indirizzo? L'azione del governo tra istituzioni nazionali e UE*, in *Dir. cost.*, n. 1, vol. VII, *Il Governo*, apr. 2024, pp. 45 ss.

Per la distinzione tra vincoli contenutistici e vincoli sul procedimento decisionale, v. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, pp. 38 ss. e pp. 207 ss. Come dal PNRR possano ora derivare limiti e vincoli all'attività di direzione politica nazionale è oggetto dell'indagine di N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi*, 7 sett. 2022, spec. pp. 14 ss.

Contesta che l'attività di indirizzo politico economico sia frutto di condivisione, perché «mera attuazione» di quanto prescritto dall'Unione da ultimo F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 88 (c.v.o testuale).

⁵³ Viviamo in un mondo «neutralizzato e spoliticizzato», nota G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, Laterza, Roma-Bari 2015, 108. L'ultima fase di schmittiana neutralizzazione sarebbe stata perseguita attraverso la normativizzazione nei trattati per G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin, cit.*, spec. 116, 119 e 125.

⁵⁴ Sul processo attraverso cui l'economia è sfuggita progressivamente al controllo politico, v. per tutti Z. BAUMANN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari, 2001, pp. 72 ss.

⁵⁵ Come già si chiedeva G. FERRARA, *Indirizzo politico e forze politiche nel "Contributo" di Martines*, in M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996, Giuffrè, Milano, 1998, p. 63.

⁵⁶ M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica, Annali 5*, 2015, pp. 113 ss.

pensare di restituire spazi di sovranità politica all'organizzazione giuridico-costituzionale nazionale attraverso il rafforzamento del potere esecutivo si rivela un'idea fallace.

L'insistenza sul tema della "governabilità" e le proposte di introduzione del presidenzialismo, riesaminate alla luce del restringimento degli spazi decisionali di indirizzo politico a matrice rappresentativa, assumono il significato di dispositivi mediante i quali un'attività direttiva prodotta altrove – completamente autonoma e priva di un soggetto portatore che ne assuma la responsabilità nella dimensione istituzionale interna – può ottenere tutti gli strumenti necessari per realizzarsi, rendendosi «indipendente dai processi democratici non solo nel momento della sua deliberazione a livello europeo e internazionale, ma anche in quello della sua attuazione a livello statale»⁵⁷. Si tratterebbe in altri termini di un'attribuzione concentrata di autorità che paradossalmente condurrebbe ad una verticalizzazione dell'assetto dei poteri, praticata non per concretizzare un progetto di società formulato attraverso il circuito monistico di elaborazione e mediazione democratica, ma al fine di realizzare il più puntuale e rapido invero di decisioni prese altrove.

Assodato che – se è corretta l'analisi che precede – «la mitologia della governabilità risponde (...) nel complesso all'idea di un buongoverno *ex parte principis* e non *ex parte populi*», l'esito che ne scaturisce si risolve in definitiva nella semplificazione della complessità sociale e nella drastica selezione delle domande emergenti dal basso⁵⁸.

Anche ad evitare la pervasività di un indirizzo politico che operi in modo «latente ed eteronomo»⁵⁹ sembra orientato un percorso di ricostruzione teorica articolato che, nel tentativo di svincolare l'azione di governo da condizionamenti esterni, propone di espungere dalla dogmatica costituzionalistica una categoria astratta e unificante – quella su cui fin qui si è discusso – che si presta a rimanere (al pari del concetto di sovranità) immune ai mutamenti di forma di Stato e di governo. Alla teoria dell'indirizzo politico si suggerisce dunque di sostituire una teoria della "funzione di governo". La prima, venuti meno quel nucleo di principi unificanti che in passato fungevano da *arabé* a partire dal quale fosse possibile costruire la coesione del gruppo sociale – partiti, Costituzione, sovranità – sembra divenuta ormai insostenibile, dovendosi per di più sopperire al venir meno del Parlamento come luogo istituzionale in cui si svolge la funzione rappresentativa e integrativa delle istanze sociali. Per rimediare al vuoto di legittimazione democratica in cui verserebbe un governo derivante da assemblee non più idonee alle plurime mediazioni

⁵⁷ G. ITZCOVICH, *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2016, p. 28.

⁵⁸ E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015 (*Le trasformazioni della forma di Stato. Responsabilità, governabilità, partecipazione*), p. 46, che mette in luce come tale istanza sia stata invocata in Italia con valenze prevalentemente «conservatrici», subendo un distacco semantico dall'esigenza manifestata in sede costituente di perseguire la stabilità come espressione della capacità di esprimere un progetto politico in grado di sintetizzare la larga parte dei bisogni emergenti da una società pluralistica (p. 41).

⁵⁹ *Ibid.*, p. 48.

politiche ad esse tradizionalmente spettanti, si avanza l'idea di ricondurre il sostrato dell'azione ministeriale al concetto di politica nazionale. In questa, intesa come equivalente delle *politics* di matrice anglosassone, finirebbero per confluire le dinamiche masse-*élites* e la forza dei gruppi di pressione e degli altri soggetti in grado di partecipare alla definizione delle linee di sviluppo di una comunità politicamente organizzata⁶⁰. Per il resto, l'organo esecutivo risulterebbe così slegato da condizionamenti «eterarchici», promananti da sedi esterne ai confini statali, soprattutto dalla rete delle istituzioni della globalizzazione, private in tesi di forza vincolante rispetto alle scelte politiche.

Resterebbe da stabilire – e non sembra quesito di poco conto – se, dato l'alto grado di frammentazione della società e la posizione dominante di poteri elitari di matrice finanziaria o tecnica, l'insieme delle *politics* evocate sia in grado di rappresentare un efficace anello di congiunzione tra popolo e istituzioni, non consegnando l'operare di queste ultime pur sempre a logiche autoreferenziali.

Davanti a questo stato di cose – aggravato dall'auto-elisione dal circuito rappresentativo di quote significative dell'elettorato per il fenomeno dell'astensione – c'è da chiedersi se accentuare in sede teorica la concentrazione dell'attività di determinazione politica nell'organo espressivo della sola maggioranza parlamentare non comporti più rischi che vantaggi, corroborando l'elemento decisionistico della forma di governo. L'analisi della dottrina tedesca di fine Ottocento ha già insegnato che la preminenza del Governo incorre in un'aporia logico-teorica in quanto trasfigura indebitamente, come si è detto, una «funzione coordinata in una funzione coordinatrice»: difficoltà logico-giuridica questa cui proprio l'ideazione del quarto tipo di attività statale in discorso aveva dato una risposta⁶¹.

Quanto alla temuta trasfigurazione dei valori di fondo del patto costituente ad opera del condizionamento sovranazionale, è vero che l'Unione europea, la quale sconta la mancanza di un patto costituente alla sua base avendo scelto la via di un graduale e non lineare processo costituente, sembra oscillare tra le due anime che sono progressivamente emerse nel corso della sua evoluzione storico-giuridica: libertà ed eguaglianza, libera concorrenza di mercato e principio personalistico, economia e politica. Se la valutazione complessiva di queste oscillazioni meriterebbe una complessa riflessione che esula dallo scopo di queste pagine, alcune recenti prese di posizione nella seconda direzione meritano tuttavia di essere già qui rimarcate: da *Google Spain* alla “saga” *Schrems* passando attraverso *Digital Rights*, la Corte di Giustizia ha imposto una garanzia efficace della *rule of law* nello spazio digitale a tutela dei dati personali, oggettivizzazione della *privacy* e della dignità umana, lanciando una sfida all'egemonia delle *Big Tech*; dal canto loro le altre istituzioni europee hanno operato un «cambio di passo», reagendo alla crisi post-pandemica con una serie di misure ispirate dal «valore della solidarietà» tra gli Stati, mostrando di saper

⁶⁰ Così, quasi testualmente, A. MORRONE, *op. cit.*, pp. 28 ss.

⁶¹ G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, *cit.*, p. 1132.

«mobilitare risorse a favore dei sistemi di *welfare* nazionali»⁶². Né va dimenticato che l'organizzazione istituzionale dell'Europa unita costituisce l'ultimo diaframma che salvaguarda il patrimonio costituzionale europeo continentale, nelle sue affermazioni più evolute, dal prevalere di principi consustanziali ad ordinamenti più aggressivamente liberistici (ad Ovest) o meno attrezzati dal punto di vista democratico (ad Est).

Certo, soprattutto dopo la fase fortemente monocratica e verticalizzata in direzione sovranazionale, coincidente con il governo Draghi, viene fortemente avvertita l'esigenza di riportare il ruolo del Governo entro le coordinate del modello costituzionale, consentendogli di esprimere scelte politiche, pur senza negare i vincoli europei: è anzi questa «commistione tra afflitti prescrittivi e disillusione iperrealista» che caratterizzerebbe «l'attuale stagione delle teorie costituzionalistiche sull'indirizzo politico»⁶³. In breve, in considerazione della stretta dipendenza dello stato di salute delle democrazie degli Stati-nazione dal tasso di democraticità dell'ordine mondiale, la risposta al prosciugamento dei poteri decisionali statali sulla scorta delle spinte centripete trans-nazionali non può che consistere nel cooperare ad instaurare «la democrazia di uno spazio multiplo»⁶⁴, piuttosto che nel recidere i canali dell'integrazione.

Su un piano strettamente teorico-generale, infine, valgano le remore a consegnare il concetto di indirizzo politico all'archeologia della dogmatica costituzionale, riconoscendone la perdurante utilità, soprattutto quando si tratti di mettere in luce la differenza strutturale tra fini politici e norme giuridiche, pur nella compresenza di entrambi nell'esercizio delle funzioni degli organi pubblici: la nozione si rivela tuttora preziosa, perché consente in definitiva la «comprensione dei rapporti tra politica e diritto»⁶⁵.

Al termine di questa analisi, sembra di essere così giunti ad una posizione di stallo: mentre progettare il futuro si conferma indispensabile all'evoluzione dell'umana convivenza, la politica, che era investita del relativo compito, si è convertita in tecnica della sopravvivenza⁶⁶. La crisi dell'indirizzo politico, e quindi

⁶² C. SALAZAR, *Giustizia sociale e poteri pubblici*, in M. CARTABIA E M. RUOTOLO (a cura di), *Enc. dir., I tematici*, V (2023), *Potere e Costituzione*, risp. p. 206 e p. 207.

⁶³ S. NICCOLAI, *La governance del PNRR nel dibattito dottrinale*, in *Dir. cost.*, n. 1, vol. VII, *Il Governo*, apr. 2024, p. 43.

⁶⁴ U. ALLEGRETTI, *Democrazia e rappresentanza nell'era della globalizzazione*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, cit., p. 85.

⁶⁵ M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in G. ROLLA, *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, cit., p. 22.

Esemplificando, applicazioni del concetto si rinvengono nella teoria dei limiti alla revisione costituzionale o dei confini del controllo di legittimità costituzionale per il rispetto della discrezionalità legislativa, oltre che più in generale nell'opera di ricostruzione e classificazione delle forme di governo e nella distinzione tra sfera di libertà politica e sfera di doverosità giuridica, rappresentando esso l'elemento di «raccordo» tra il punto di vista giuridico e il punto di vista politologico nell'analisi dello Stato: ID., *Indirizzo politico*, cit., p. 258.

Per l'utilità della categoria a denotare «quegli atti giuridicamente formalizzati che distinguono la maggioranza dall'opposizione» v. anche P. CIARLO, *Indirizzo politico e cultura politica*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, cit., p. 133.

⁶⁶ Su questi temi G. ZAGREBELSKY, *Moscacioca*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

L'indebolirsi di visioni di lungo periodo fa parte dell'«eccezionalismo italiano, tradottosi in transitorietà infinita», che antepone il sopravvivere al governare: G. GUZZETTA, *Dalla centralità del Parlamento alla crisi della Prima Repubblica*, in

della governabilità, riflette – come si è già detto – il vuoto di opzioni ideali dei partiti politici⁶⁷ ingigantito dalla diffusa (anche se spesso indotta...) percezione che non ci siano alternative allo *status quo*, contrassegnato da derive neoliberistiche e dall'emersione di nuovi opachi poteri globali, al punto che, secondo alcune voci profetiche, il percorso umano sarebbe già pervenuto alla “fine della storia”⁶⁸.

6. Il problema della coerenza e della continuità dell'ordinamento dinanzi alla frammentazione e alla disidentificazione della comunità sociale

La soluzione all'*impasse* non può prescindere dallo sforzo di rimediare al «progressivo deterioramento dei tipici veicoli della rappresentanza, in grado di alimentare i rapporti tra istituzioni e destinatari delle decisioni politiche»⁶⁹ e, come logica conseguenza, «il problema torna ad essere l'organizzazione del consenso, gli spazi di partecipazione politica, l'ordine della mediazione»⁷⁰. Il contributo in questa direzione dei partiti appare difficilmente sostituibile, se si pensa che è grazie all'apporto delle forze politiche che è possibile collegare il *demos* agli organi costituzionali, compiendo il superamento della contrapposizione tra società civile e società politica, attraverso la «progressiva integrazione del popolo nella vita dello Stato»⁷¹. Se, come scriveva Martines sulla scorta dell'insegnamento di Leibholz, il fondamento della legittimazione delle forze politiche a tradurre in fini dell'azione pubblica i valori presenti nella comunità statale è rinvenibile nella sovranità popolare e nella democrazia⁷², occorrerebbe ripensare attentamente all'opportunità di approvare una legge sui partiti politici che, recuperandone la democraticità interna⁷³ e l'effettiva capacità rappresentativa, inverta il processo di dissoluzione di uno dei gruppi intermedi che hanno giocato un ruolo di primo piano nel rapportare l'operato degli organi dello Stato alle

Quad. cost., n. 1, 2019, p. 76 (di cui v. anche *La Repubblica transitoria*, Rubettino, Soveria Mannelli 2018), che cita S. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare* (1977), Il Mulino, Bologna, 1978.

⁶⁷ Per cui sembra che la fine delle ideologie abbia portato anche alla scomparsa delle idee: ancora G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., p. 1140, il quale aggiunge che senza «concezioni politiche in grado di produrre linee di azione coerenti, ogni organo, ente o comunque centro di potere pubblico (...), tende ad aumentare la propria sfera di discrezionalità e respinge i tentativi di limitazione e contenimento» (p. 1141).

⁶⁸ Come criticamente nota M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, cit., p. 22.

⁶⁹ L. CHIEFFI, *I paradossi del costituzionalismo contemporaneo*, cit., p. 21.

⁷⁰ C. DE FIORES, *Sovranità popolare, partiti politici e Costituzione*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, cit., p. 295 e C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistema dei partiti in Italia*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 19.

⁷¹ *Ibid.*, p. 275.

⁷² T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., p. 148.

⁷³ Requisito essenziale su cui insiste A. SAIITA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in S. STAIANO, G. FERAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa, Università degli studi “Federico II” di Napoli, 14-15 giu. 2019, ES, Napoli, 2020, pp. 166 ss.

istanze dei cittadini⁷⁴, così realizzando l'intrinseca vocazione strumentale della seconda parte della Costituzione, quella organizzativa, alla prima, quella assiologico-istituzionale.

Assodato che per molti appare inevitabile recitare il *de profundis* dei partiti, è lecito, anzi doveroso, tentare di percorrere contestualmente anche altre vie. Lungi dall'indulgere alle proclamazioni sulla fine della politica o sulla fine della storia, la sfida – non certo agevole – è ancora aperta. L'elaborazione dell'indirizzo politico richiede una capacità progettuale frutto dell'intercettazione dei bisogni reali dei governati, che devono essere captati, composti tra loro e ridotti a sintesi in virtù dell'azione costante e continuativa delle formazioni intermedie. Il progressivo smantellamento di queste ultime – che hanno visto mutare la loro stessa struttura di base, dopo il passaggio al sistema elettorale maggioritario, e ridurre drasticamente la loro capacità d'incidenza, da quando la globalizzazione ha spezzato il nesso tra territorio e politica nazionale – ha inficiato gravemente la funzionalità del circuito rappresentativo.

Ma, come da tempo è stato messo in luce, a svuotare i canali della rappresentanza non è solo la decostruzione dei partiti come anelli di congiunzione tra popolo e istituzioni: vi concorrono le stesse alterazioni intervenute nella fisionomia del popolo rappresentato, riconducibili allo «smarrimento delle identità individuali e collettive indotto dai travolgenti processi di scomposizione economica, sociale e politica sviluppatasi (almeno) negli ultimi trent'anni»⁷⁵. La crisi della rappresentanza si deve, in questa prospettiva allargata, anche alla circostanza per cui l'insieme dei governati, sempre più frammentato, poco coeso intorno ad archetipi fondativi e identificativi, minato nella capacità di rinsaldare il sentimento di appartenenza dall'assenza di un dibattito pubblico – via via più difficile per il declino di verità condivise – è divenuto, come scrive Pierre Rosanvallon, «introvabile».

Al suo posto, in mancanza di concetti giuridici idonei a sostituirlo, l'indagine del sociologo francese rinviene tre modalità illusorie di ricreazione di un senso di appartenenza ad «un popolo Uno», collocabili rispettivamente sul piano sociologico, politico e simbolico: il «popolo-opinione», il «popolo-esclusione», il «popolo-emozione»⁷⁶. Il primo è l'essere collettivo dei sondaggi, percepito come entità viva e permanente, nonostante la sua sostanziale evanescenza; il secondo si fonda sulla celebrazione populistica della nazione e su un'identità che prende forma solo nell'identificazione ossessiva di un nemico, interno

⁷⁴ Secondo N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma, 2009, la rappresentanza connette le unità atomistiche della società civile e mantiene il “sovrano” perennemente attivo, consentendo un continuo flusso di influenza controllo, la comunicazione tra cittadini e rappresentanti.

⁷⁵ M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, p. 4 e già ID., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA. VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 109 ss.

⁷⁶ P. ROSANVALLON, *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 320 ss.

o esterno; il terzo propone agli «orfani di identità» personaggi esaltati dall'esibizione mediatica, che perseverano nell'appellarsi al vetusto principio della «rappresentanza-incarnazione»⁷⁷.

Se l'attività di indirizzo politico è disseminata nell'ordinamento ben al di là del binomio Parlamento-Governo e se la stessa separazione società-Stato non è più riproponibile – insieme alla stessa cesura tra privato e pubblico o tra individuale e collettivo⁷⁸ – la politica si configura come ricerca di senso della storia comune che non è più appannaggio delle sole istituzioni e dei gruppi di pressione, ma compito onnipervasivo e diffuso il cui onere è disseminato nelle tante componenti della società. In questi termini, il «processo rappresentativo» deve «partecipare a un'impresa narrativa» nella quale il popolo è al tempo stesso «soggetto» (preesistente) e «procedura» (conformativa)⁷⁹. Se è vero che è sempre più difficile concepire la rappresentanza come compito descrittivo, davanti alla crescente difficoltà di decifrare la società e alla «scomparsa delle identità collettive facilmente identificabili», è vero altresì che la politica ha l'onere più ampio di evidenziare la diversità sociale e di costruire in maniera ragionata le identità collettive, senza indulgere ai «fantasmi identitari» che prendono forma nel «nuovo repertorio delle illusioni democratiche»⁸⁰.

La ricerca degli strumenti e dei percorsi di costruzione di una «coscienza del noi»⁸¹ passa non solo attraverso il recupero e l'infaticabile consolidamento di verità condivise sul terreno unificante dei valori costituzionali, ma anche attraverso l'elaborazione di soluzioni che permettano di accettare le differenze, integrandole e facendone un valore aggiunto della società, che si avvia ad essere sempre più multietnica e multiculturale. Tale complessa attività impegna allo stesso tempo ad un servizio educativo nelle scuole, che includa la sperimentazione di forme nuove ed inedite di «Noi» e del senso di appartenenza collettiva⁸² e si estende altresì a tutti coloro che sono coinvolti nella dinamica della generazione, della elaborazione e della trasmissione, ai vari livelli di specializzazione, delle idee.

Sui molti dei punti toccati nella presente riflessione introduttiva si è articolato il successivo svolgimento del *panel*.

I. Sulla esternalizzazione dell'indirizzo politico si sofferma l'intervento di Giuseppe Donato, che guarda, sulla scorta dell'insegnamento di Martines, non solo al contributo dei partiti politici, ma anche all'apporto delle forze sociali.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 325.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 339.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 336.

⁸⁰ *Ibid.*, risp. p. 334 e p. 326.

⁸¹ V., sulla scorta della riflessione di H. Heller, A. CIERVO, *Gli assenti e i lontani. Omogeneità sociale, "coscienza del noi" e crisi della democrazia politica*, in *Costituzionalismo*, n. 3, 2021, p. 44.

⁸² Insiste sul recupero di forme corrette di partecipazione e sulla utilità di fare investimento sull'educazione M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos*, n. 3, 2018, spec. p. 11.



II. Sul tema centrale dell'evoluzione della nozione di indirizzo politico si incentra il contributo di Antonio Arena, esaltando l'attività di coordinamento e notando come di continuità e omogeneità dell'indirizzo oggi si possa parlare non come riconducibilità ad un unico nucleo di potere, ma nel diverso senso – oggettivizzato – di svolgimento, anche per il tramite delle funzioni pubbliche, dei valori fondamentali.

III. L'apporto delle Regioni costituisce il tema trattato da Cosimo Lotta, che si pone il problema della coesione complessiva dinanzi ai possibili sviluppi del regionalismo differenziato e, in particolare, del ruolo del Parlamento riguardo alle intese che precedono il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia.

IV. Infine, sull'eccessiva pervasività del controllo esercitato dalla Corte dei conti, rispetto all'attività della pubblica amministrazione, concentra la sua attenzione Giancarlo Orlando.