



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

L'indirizzo politico: un personaggio in  
cerca di autore o uno, nessuno e  
centomila?

di Antonio Ruggeri  
Professore emerito di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Messina



# L'indirizzo politico: un personaggio in cerca di autore o uno, nessuno e centomila?

**di Antonio Ruggeri**

Professore emerito di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Messina

**Sommario:** **1.** Il carattere ambiguo e sfuggente della nozione d'indirizzo politico e la sua strutturale duttilità, grazie alla quale la stessa ha potuto attraversare regimi politici diversi, portandosi oltre taluni fatti di discontinuità costituzionale. **2.** Pluralità di atti idonei a disporsi in modo seriale e con stabilità di connotati quali elementi caratterizzanti l'indirizzo. **3.** Non sempre alla pluralità di enti abilitati all'assunzione di decisioni politiche corrisponde pari ed effettiva pluralità di indirizzi. **4.** La crescente confusione dei ruoli istituzionali, in specie l'innaturale conversione dei garanti in decisori politici, senza che nondimeno possa imputarsi ai primi di essere artefici di un autentico ed unitario indirizzo politico. **5.** L'impossibile recupero dell'indirizzo attraverso la via della riforma costituzionale, in specie facendo luogo all'adozione del premierato elettivo, la necessità di riequilibrare i rapporti tra gli organi della direzione politica e di rendere ancora più saldo il ruolo degli organi di garanzia. **6.** Il corpo sociale quale "luogo" in cui si annidano le cause maggiormente rilevanti della crisi dell'indirizzo politico e, prima ancora, del degrado culturale della rappresentanza politica, la crescente incidenza esercitata dallo sviluppo scientifico e tecnologico in ordine alla definizione di alcune delle più marcate e rilevanti decisioni politiche e il bisogno che la politica torni ad alimentarsi dai valori fondanti della Repubblica, senza di che né l'indirizzo né la democrazia possono coltivare la speranza di avere un futuro.

## **1. Il carattere ambiguo e sfuggente della nozione d'indirizzo politico e la sua strutturale duttilità, grazie alla quale la stessa ha potuto attraversare regimi politici diversi, portandosi oltre taluni fatti di discontinuità costituzionale**

Da qualche anno a questa parte il dibattito sull'indirizzo politico è tornato ad animarsi; ed è interessante chiedersi quale ne sia la ragione. Forse, questa sta nel fatto che – se ne abbia o no piena consapevolezza – l'indirizzo stesso è diffusamente avvertito come un "bene" di cui si ha un disperato bisogno, una sorta di obiettivo che va ad ogni costo centrato, senza però che si sappia come fare per raggiungerlo a pieno, ovvero sia che – parafrasando Pirandello – si presenti a mo' di un personaggio in cerca di autore. È singolare, ad ogni buon conto, la circostanza per cui gli studi che lo hanno ad oggetto oscillino tra due poli opposti e sideralmente distanti l'uno dall'altro: da quello che porta all'esito per cui la sua ricerca parrebbe dimostrarsi vana, inducendo ad un pessimismo senza speranza circa la possibilità di averne effettivo riscontro, all'altro per cui non davanti ad un solo indirizzo, in realtà, si è in presenza ma di molti, anzi innumerevoli, com'è riecheggiato dal titolo dato alla succinta riflessione che si va ora facendo, simultaneamente presenti entro le mura della Repubblica: a quello dello Stato sommandosi quello dell'Unione europea, per un verso, e, per un altro verso, gli altri di cui sono portatori i soggetti dotati di autonomia, non a caso da un'accreditata dottrina qualificata come "politica".

Certo si è che la nozione in parola appare per molti versi ambigua e sfuggente; e proprio questa parrebbe, anzi, essere la sua cifra maggiormente qualificante, che si riporta alla formidabile duttilità strutturale di cui la nozione stessa è dotata. Non a caso, ha attraversato, uscendone sempre indenne, regimi politici assai diversi, anzi contrapposti (senza andare molto indietro nel tempo, da quello del ventennio fascista a quello affermatosi a seguito dell'avvento della Repubblica), caricandosi col tempo di nuove (o, forse, meglio, rinnovate) valenze.

Elaborata in pieno regime fascista, specie grazie alle poderose analisi teoriche di C. Mortati e V. Crisafulli (cui si è ora richiamato anche L. D'Andrea), sembrava che, con la caduta del regime suddetto, anch'essa dovesse dividerne la misera fine; e, invece, ha avuto una nuova, fortunata stagione, tornando al centro della scena soprattutto per merito delle raffinate analisi di E. Cheli su *Atto politico e funzione d'indirizzo politico* del '61 e di T. Martines (già con il suo *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche* del '57 e, con riguardo alla dimensione regionale, con lo *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, dell'anno precedente, ricevendo quindi la sua organica sistemazione con la nota voce dell'*Enciclopedia del diritto* ad essa dedicata) e poi con gli studi di respiro monografico di M. Dogliani, P. Ciarlo e di altri ancora, tra i quali quelli di T. Cerruti e P. Mazzina dedicati ad esperienze regionali.

La discontinuità costituzionale, insomma, non parrebbe aver lasciato segni evidenti sul suo corpo teorico; al tempo poi della programmazione economica sembrava che potesse mettere radici profonde nel terreno su cui maturano le più salienti vicende di rilievo costituzionale. Ammesso che le cose siano davvero andate così come sono qui succintamente rappresentate, sta di fatto che la pianta è presto appassita e ci si è, dunque, trovati a dover far luogo a nuovi tentativi volti alla sua sostituzione con altre della medesima specie. Molti – come si diceva – si sono illusi che la nuova semina potesse sortire effetto; non è stato però così, secondo quanto è avvalorato da una cruda e disincantata osservazione della realtà. Solo con l'emergenza pandemica si è avuta l'impressione che la nuova pianta fosse davvero cresciuta, grazie alla messa a punto del PNRR (v., tra gli altri, A. Sciortino ed E. Cavasino). Si trascura, tuttavia, di tenere nel dovuto conto almeno due dati: la straordinarietà della congiuntura, palesemente insuscettibile di indebite generalizzazioni, con riferimento ad un tempo a venire segnato dal ritorno ad una pur relativa quiete, e la circostanza per cui, anche al presente, in plurimi ambiti materiali è dato riscontrare frequenti fratture e discontinuità di linee politiche che rendono assai problematica ed oggettivamente forzosa la loro *reductio ad unum* e composizione, appunto, in un solo e ben definito indirizzo.

## **2. Pluralità di atti idonei a disporsi in modo seriale e con stabilità di connotati quali elementi caratterizzanti l'indirizzo**

Sta di fatto che dell'indirizzo politico parrebbe non potersi in alcun modo fare a meno (così, ora, anche A.I. Arena); e ne è subito chiara la ragione, facendo esso tutt'uno con l'idea di comunità politicamente organizzata e di ordinamento, l'una e l'altro non potendosi trasmettere integri nel tempo senza l'azione unificante esercitata dall'indirizzo. Non è, d'altronde, un caso che, a stare alla sua più accreditata rappresentazione teorica (ancora T. Martines), la definizione dei fini d'indirizzo, nella quale si rinviene la sua prima e più qualificante espressione, di necessità debba precedere ed orientare l'esercizio delle pubbliche funzioni in genere, a partire da quella di predisposizione normativa.

Di qui due conseguenze di tutto rilievo.

La prima è che, laddove non vi sia linearità e stabilità di tratti, non può esservi indirizzo, nella sua propria e qualificante espressione, dal momento che le attività di cui esso consta devono svolgersi secondo una cadenza prestabilita, dapprima ponendosi i fini e, a seguire, individuandosi i mezzi idonei a raggiungerli (ed a raggiungerli *effettivamente*, quanto meno in rilevante misura), mezzi risultanti da una serie concatenata di atti e di comportamenti dalla varia natura e tuttavia convergenti verso i medesimi obiettivi, nei cui riguardi si dispongano in funzione servente.

La seconda è che i fini stessi possono andare soggetti ad adattamenti ed anche – va riconosciuto – a radicali mutamenti in ragione delle contingenze e dei più pressanti bisogni che in esse si manifestano; ed è chiaro che i connotati della linearità e stabilità suddette vengono allora a trovarsi esposti al rischio di potersi smarrire e dissolvere. Diciamo meglio che essi presentano il carattere della relatività, riscontrandosi laddove si dia una pluralità di atti – come si diceva – disposti in modo seriale. Un solo atto, insomma, non fa un “indirizzo” (così, ora, in un mio studio apparso sulla *Rivista del Gruppo di Pisa*); ed è perciò che la tesi corrente, secondo cui si danno alcuni atti (in ispecie, legislativi) usualmente qualificati d'indirizzo politico (al cui catalogo si riporta ora anche la legge di cui all'art. 116, III c., Cost.: C. Lotta), richiede di essere riconsiderata alla luce di quanto si viene ora dicendo.

Il punto è molto importante e merita un supplemento di attenzione. Occorre, infatti, distinguere tra atti politici *ut sic*, imbevuti di valenza politica e, come tali, *astrattamente* idonei a sollecitare la venuta alla luce di altri atti idonei a disporsi sulla loro scia ed aventi la loro ragion d'essere nell'offrire un servizio ai primi, ed atti *effettivamente* espressivi d'indirizzo politico, i quali – come si viene dicendo – si riconoscono sempre e solo *ex post*, per il fatto cioè che abbiano davvero seguito, anzi: un *congruo* seguito, che testimonia l'attitudine dei primi ad esprimere vincoli, nondimeno apprezzabili specificamente al piano politico, se non pure a quello giuridico.

Di qui un'ulteriore conseguenza di non poco rilievo teorico che porta a rivedere ed a ricomporre la nota disputa a riguardo della natura, normativa ovvero esistenziale, dell'indirizzo. Quest'ultimo è, infatti, dotato di carattere "normativo", per il fatto di imporsi su altri atti ad esso funzionalmente connessi, ed è davvero tale (un "indirizzo", appunto) unicamente laddove riesca a centrare l'obiettivo che ne giustifica la venuta alla luce, "esista" cioè col fatto stesso di svolgersi e trasmettersi nel tempo e dar modo così all'intero ordinamento di seguitare nel suo mai finito cammino. È perciò, dunque, che il suo riscontro – come si viene dicendo – non può mai aversi *ex ante* e *in vitro* ma sempre (e solo) *ex post* e *in vivo*.

Per fare ora solo un esempio che renda l'idea del concetto che si va esponendo, la legge che recepisca un'intesa siglata *ex art.* 116, ult. c., può anche esibire contenuti – come dire? – programmatici, che impegnano le parti contraenti a far fronte a certi adempimenti e in ispecie il Governo ad attenersi ad alcune indicazioni di scopo al momento della stipula di future intese, ma laddove non dovesse ricevere congruo seguito, rimanendo in buona sostanza lettera morta, la sua attitudine alla composizione di un "indirizzo" rimarrebbe meramente astratta e, a conti fatti, insignificante.

### **3. Non sempre alla pluralità di enti abilitati all'assunzione di decisione politiche corrisponde pari ed effettiva pluralità di indirizzi**

Anche il criterio soggettivo, che ha riguardo cioè alla natura dell'ente agente ed alla sua idoneità a svolgere attività politica, ha, senza dubbio alcuno, un rilievo di cui occorrer tenere conto ma solo al piano – per dir così – indiziario, senza dimostrarsi per ciò solo effettivamente risolutivo.

Si consideri, ad es., lo scenario che si ha per effetto dell'ingresso in ambito interno degli atti dell'Unione europea, a seguito dei quali ed in funzione della loro adeguata attuazione si metta in moto un processo complesso che consta di una pluralità di atti adottati in sede centrale e periferica (per ciò che è qui di specifico interesse, in ispecie per mano dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali in genere). Parrebbe essere, dunque, la conferma di quella pluralità di indirizzi, di cui si diceva poc'anzi (un numero per vero incontenibile, se si considerano non già i "tipi" di enti bensì gli enti stessi *uti singuli*). Ma, siamo certi che le cose stanno davvero così?

Ebbene, se il primo e più qualificante punto di riferimento al fine del riconoscimento della sussistenza dell'indirizzo è – come si diceva – dato dalla posizione dei fini, si dimostra per vero assai problematico far corrispondere a ciascun ente un proprio indirizzo (v., nuovamente, il mio studio dietro già richiamato). Il quadro, in realtà, si presenta internamente articolato e composito; e se, per un verso, si danno ambiti materiali nei quali la determinazione dei fini ed a volte anche dei mezzi è, pressoché per intero, preconstituita dall'Unione, se ne danno altri nei quali essa si deve, in tutto o in parte, allo Stato, e così pure è, *mutatis mutandis*, al piano dei rapporti tra Stato e Regioni. Questo stato di cose, nella sua strutturale



complessità, non può essere rappresentato a modo a mezzo di schemi connotati da eccessiva semplificazione, assumendo cioè in modo tranciante che si dia ovvero non si dia un'autentica pluralità di indirizzi. Occorre, piuttosto, verificare caso per caso, in relazione ai singoli campi materiali di esperienza, come si atteggiavano le relazioni tra gli enti. Ciò che può dirsi ormai provato è che l'indirizzo ora si dimostra idoneo a distendersi anche al piano dei rapporti interordinamentali, al punto di qualificarsi esso stesso come interordinamentale, ed ora invece si contrae ed avvolge in se stesso, come si ha con riferimento agli indirizzi regionali che appaiono appunto, in considerevole misura, monchi, privati cioè proprio del capo, della parte maggiormente qualificante, in cui si situa la posizione dei fini, largamente e, in taluni ambiti, esclusivamente avocata all'alto e, perciò, sottratta all'autodeterminazione della singola Regione. È al riguardo fuorviante ed ingannevole fermare l'attenzione al solo dato dei tipi di potestà legislativa di cui le Regioni sono dotate, assumendo che nelle materie rimesse alla esclusiva disciplina regionale prenda per ciò solo forma un indirizzo nel senso tondo e pieno del termine, diversamente da quanto avviene in relazione alle materie di potestà concorrente. Al di là dei significati da dare alle formule espressive dei limiti all'autonomia, comunque di ardua determinazione, sta di fatto che la tendenza alla omologazione dei limiti (e, per ciò stesso, dei "tipi" di potestà) è risultata assai marcata, come pure vistoso si è dimostrato l'appiattimento dei tipi stessi: a conferma, appunto, del fatto che di un'autentica autonomia politica – com'è stata qualificata da una generosa dottrina – non v'è praticamente traccia, e forse non potrebbe neppure aversi, senza con ciò voler offrire avallo a pratiche di normazione sotto più aspetti incompatibili con il dettato costituzionale, correndosi altrimenti il rischio dell'impianto di spinte centrifughe inarrestabili, con grave ed irrimediabile pregiudizio per l'unità-indivisibilità della Repubblica.

Il vero è che tanto i rapporti tra Unione e Stati quanto quelli tra Stato e Regioni poggiano sulle sabbie mobili delle "materie" elencate nei trattati, in Costituzione e negli statuti speciali. Ed è chiaro che la laconicità ed ambiguità degli enunciati che le stabiliscono ridondano naturalmente in una consistente apertura di credito offerta ai decisori politici, in specie ai più forti, che vengono a disporre di margini assai elevati in sede di ricognizione semantica degli enunciati stessi e possono, pertanto, spianare la via all'affermazione dei più pressanti interessi, beneficiando peraltro non poche volte della sostanziale acquiescenza data dagli organi di garanzia agli atti che vi fanno luogo.

In questo scenario, qui molto sommariamente rappresentato unicamente nei suoi tratti maggiormente marcati ed espressivi, vengono naturalmente a trovarsi sotto *stress* antiche e ad oggi ricorrenti (ma – come si viene dicendo – eccessivamente schematiche e semplificanti) categorizzazioni, quale quella che contrappone all'ente sovrano (lo Stato, per antonomasia) gli enti autonomi (tra i quali, appunto, le Regioni). In realtà, la sovranità, che per sua indeclinabile e strutturale vocazione è (e resta), nelle sue più raffinate presentazioni teoriche, una, si distribuisce appuntandosi in capo a plurimi enti, esterni ed interni

all'ordinamento statale, e, con essa, parimenti si distribuisce l'indirizzo; e, così come si ha una *sovranità condivisa* tra Unione e Stati, tanto per materie quanto in relazione alle singole materie (se ne può vedere la illustrazione in P. Costanzo - L. Mezzetti - A. Ruggeri), parimenti si ha una condivisione della stessa in ambito interno, tra gli enti portatori di volontà politica e, come si diceva, astrattamente abilitati a dar vita ad indirizzi politici. Nei fatti, dunque, a *condivisione di sovranità corrisponde condivisione di indirizzo, anzi: di indirizzi*, se si conviene che negli ambiti materiali nei quali prendono forma le relazioni tra gli enti in parola possono aversi più indirizzi, a volte reciprocamente scollegati e persino confliggenti, avendosi pertanto *per tabulas* la conferma dell'impossibilità della loro *reductio ad unum*, secondo quanto invece vorrebbe la tesi corrente che conforma come unitario e perfetto in sé e per sé l'indirizzo di ciascun ente.

#### **4. La crescente confusione dei ruoli istituzionali, in ispecie l'innaturale conversione dei garanti in decisori politici, senza che nondimeno possa imputarsi ai primi di essere artefici di un autentico ed unitario indirizzo politico**

La complessità delle relazioni tra gli enti e la varietà degli interessi in campo, non di rado meritevoli – quale più quale meno – di tutela, hanno, poi, per la loro parte agevolato quella confusione dei ruoli istituzionali che appare essere una delle cifre maggiormente qualificanti ed espressive del tempo presente: una confusione di cui si ha riscontro non solo (e in primo luogo) al piano dei rapporti tra organi di garanzia ed organi di direzione politica ma anche a quello dei rapporti degli uni e degli altri (in ispecie dei secondi) *inter se*. Non è, infatti, per mero accidente che si sia col tempo assistito alla messa a punto di tecniche decisorie da parte dei giudici (in particolare di quelli costituzionali) viepiù ardite ed incisive, come tali cariche di valenza politica. Forse, la più emblematica manifestazione di questo *trend* si ha con il superamento delle “rime obbligate” di crisafulliana memoria e la loro sostituzione ad opera delle “rime possibili” o – come pure è stato felicemente detto (D. Tega) – dei “versi sciolti”. S'inscrive, peraltro, in questo quadro la tecnica della c.d. “doppia pronunzia”, inaugurata in *Cappato*, che rende per la sua parte eloquente testimonianza del carattere politico-discrezionale (o, diciamo meglio, politico *tout court*) della soluzione normativa messa a punto dalla Consulta e volta a rimediare alle acclerate carenze di un legislatore rimasto colpevolmente inerte.

La Corte fa, dunque, politica. Si dirà che l'ha sempre fatta, anche con altre decisioni, persino nei casi in cui non si abbia manipolazione alcuna dei testi di legge; e non si trascuri che la più rilevante forma di manipolazione è data da quella che, abilmente mascherandosi dietro un uso sapiente delle tecniche retorico-argomentative ospitate dalla parte motiva delle decisioni (su di che i contributi in un volume da me curato ed edito per i tipi della Giappichelli nel '94, nonché A. Saitta), s'indirizza nei riguardi del parametro, fatto non poche volte oggetto di sostanziale rifacimento per via interpretativa. In occasione

della messa in atto delle tecniche suddette, però, il re – come suol dirsi – è nudo, la Corte non potendosi a volte trattenere dall’ammettere di far luogo ad una scelta politicamente connotata. E, tuttavia, ogni operazione di giustizia fa storia a sé e rimane, pertanto, legata al caso che la sollecita e determina. Altro è, dunque, una decisione politica ed altra ancora la formazione di un “indirizzo”: l’una cosa non si risolve automaticamente nell’altra né dà la prova della sua esistenza. Piuttosto, può dirsi che le singole pronunzie che si succedano in modo seriale sul medesimo oggetto, possono comporre, sempre che si consolidino in diritto vivente, “linee politiche”, immettendosi in un circuito entro il quale a volte si situino altresì atti legislativi e normativi in genere volti a riprendere e ad ulteriormente prolungare le “linee” stesse.

Vengono così alla luce degli indirizzi settoriali, dei “microindirizzi”, nondimeno incapaci di legarsi a vicenda per dar vita ad un fascio unitario, ad un “macroindirizzo” o indirizzo politico *tout court*. Sovente, piuttosto, le linee in parola si presentano incoerenti, frammentarie e, non poche volte, di corto respiro, specie per effetto del sopravvenire di emergenze di vario genere che obbligano ad interrompere il percorso già avviato per intraprenderne un altro.

Come si è fatto altrove notare, l’incedere a *zig-zag*, per successive approssimazioni ed improvvisazioni, appare uno dei tratti maggiormente salienti delle vicende politiche del tempo presente; ed è da temere che questo *trend* possa avere crescenti affermazioni.

Politica fanno poi, in talune circostanze, anche i giudici comuni, seppur avvalendosi di tecniche decisorie diverse da quelle di cui dispone la Consulta ma talora non meno raffinate ed incisive di queste al piano retorico-argomentativo. Così è, ad es., nei casi di indebite ricostruzioni semantiche dei testi di legge (ed a volte dello stesso parametro costituzionale...) operate a mezzo di utilizzi obiettivamente forzosi della tecnica della interpretazione conforme, a volte ribaltata su se stessa, adeguandosi cioè per via interpretativa il parametro all’oggetto: utilizzi, dunque, essi pure – come si viene dicendo – espressivi di scelte politicamente connotate, nondimeno pur sempre circoscritte *quoad effectum* ai casi stessi e, pertanto, inidonee a riguardare questioni diverse in relazione ad ambiti materiali parimenti diversi.

Ciò che, nondimeno, preme qui ulteriormente rimarcare è che l’indirizzo politico abbraccia, per sua indeclinabile vocazione, plurimi ambiti materiali, in via di principio tutti quelli su cui l’ente dispiega la quota di sovranità che gli spetta, ed è perciò internamente eterogeneo, seppur composto da plurime linee politiche ciascuna delle quali provvista di una sua propria caratterizzazione legata all’oggetto che ne è riguardato.

Ebbene, ai giudici ed agli organi di garanzia in genere, proprio per il *munus* di cui sono dotati, resta preclusa la possibilità di far luogo ad una complessiva programmazione dello sviluppo della società, alla definizione cioè di un unitario e coerente “indirizzo politico”, nell’accezione articolata e composita cui si è appena fatto cenno.

## **5. L'impossibile recupero dell'indirizzo attraverso la via della riforma costituzionale, in ispecie facendo luogo all'adozione del premierato elettivo, la necessità di riequilibrare i rapporti tra gli organi della direzione politica e di rendere ancora più saldo il ruolo degli organi di garanzia**

Un paio di punti ancora mi sta a cuore di toccare prima di chiudere la succinta riflessione ora svolta. L'uno riguarda la possibilità di recupero dell'indirizzo politico battendo la via delle riforme costituzionali ed istituzionali in genere; l'altro, sul fronte opposto, concerne l'ostacolo forse maggiore che, nel presente contesto politico-sociale, si pone alla crescita ed al radicamento nell'esperienza di un unitario "indirizzo politico", nella ristretta e propria accezione un tempo datagli, che è costituito dallo spostamento, col tempo in misura sempre più consistente registratosi, del potere di elaborazione di decisioni politiche dalle sedi cui esso è stato istituzionalmente demandato ai giudici per un verso, agli scienziati ed ai tecnici in genere per un altro.

Per il primo aspetto, va subito rammentato in premessa che tra regole e regolarità della politica s'instaura un flusso ininterrotto di materiali e suggestioni dalla varia natura ed intensità che si condizionano a vicenda. Stando così le cose, è ragionevole coltivare la speranza che nuove o rinnovate regole, iscritte sia in Costituzione che nei regolamenti camerali e in leggi comuni (a partire da quelle elettorali), possano sortire benefici effetti al fine del risveglio dell'indirizzo dal suo annoso letargo. Più ancora, però, di pensare ad innovazioni al massimo livello di positività giuridica, giova rendere ancora più salde (e, perciò, adeguate a reggere il peso che sono sollecitate a portare) le regole iscritte in documenti subcostituzionali (in larga accezione), a partire appunto dai regolamenti parlamentari, allo scopo di rendere ancora più agile e snello nelle sue movenze il procedimento legislativo, senza nondimeno che risulti penalizzato il libero confronto tra le forze politiche, specie di opposto schieramento.

Se si guarda alle novità che si profilano all'orizzonte per il nostro sistema e senza ora farne oggetto di specifico esame, di cui è di tutta evidenza altra la sede, si rende subito palese il vizio di metodo cui va incontro la progettazione in cantiere. L'obiettivo dichiarato è, infatti, quello della stabilità politica e si assume che, al fine di centrarlo, sarebbe giocoforza far luogo ad una concentrazione del potere nelle mani di un "capo", perseguita attraverso la sua elezione diretta quale fonte di legittimazione politica dell'esercizio del potere stesso (alla "capocrazia" è dedicato ora un saggio di M. Ainis, edito per i tipi de *La nave di Teseo*).

Ora, in disparte il carattere singolare e francamente eccentrico della soluzione escogitata che – come si sa – non ha riscontro in alcun Paese, nel mentre laddove (in Israele) se n'è avuta la sperimentazione si è dimostrata fallimentare e dunque prontamente rimossa, in realtà si ha qui un difetto di fondo, rivelatore della miopia politica ed istituzionale che affligge chi ha messo a punto il disegno di riforma in parola. La stabilità, infatti, come si è fatto ripetutamente notare, non dipende tanto dai meccanismi istituzionali

pensati per assicurarla, dai quali pure per vero è possibile attendersi un qualche beneficio (penso, ad es., alla sfiducia costruttiva, della quale nondimeno non si fa parola nella progettazione in cantiere), quanto da condizioni oggettive caratterizzanti il sistema politico, delle quali però non v'è da noi traccia alcuna (v. ora in proposito anche G. Sorrenti). La causa della endemica instabilità che ha segnato l'intero svolgimento della vita politico-istituzionale nel nostro Paese si rinviene, infatti, com'è a tutti noto, nel pluripartitismo esasperato che ha da sempre connotato il nostro quadro politico, obbligando i Governi a reggersi su una coalizione di forze politiche eterogenee e – ciò che maggiormente importa – assai poco coese.

Cambierà questo stato di cose per il mero fatto della elezione diretta del *Premier*? Francamente, se ne può dubitare.

Piuttosto, plurime ragioni, a partire proprio da quella che si riporta al quadro politico frastagliato e segnato da una dura contrapposizione tra le forze politiche (e non solo di opposto schieramento), consigliano di procedere nella direzione esattamente opposta a quella in cui si sono incamminati gli artefici della riforma in cantiere. Occorre, cioè, puntare non già alla concentrazione del potere bensì alla sua ulteriore redistribuzione, in orizzontale (valorizzando il ruolo delle Camere, ad oggi gravemente mortificato, secondo quanto è, a tacer d'altro, attestato dal modo con cui viene a formazione la manovra finanziaria) come pure in verticale (specie tra Stato, Regioni ed autonomie territoriali in genere). Allo stesso tempo, è necessario rafforzare ancora di più le sedi di controllo in genere, sì da dotare di maggiore efficacia ed incisività le garanzie in atto stabilite a salvaguardia della legalità costituzionale.

Per l'aspetto ora considerato, opportuna si è, ad es., rivelata la riforma che ha portato nel 2009 alla introduzione del controllo concomitante della Corte dei conti (su cui, ora, G. Orlando) al fine di responsabilizzare i decisori ed agevolare l'adozione di misure di autocorrezione. Ogni medaglia ha però – come si sa – il suo rovescio; ed è chiaro che la novità in parola espone pur sempre al rischio della sovrapposizione del controllore al controllato, rischio al quale si va incontro laddove si dotino gli organi di garanzia di strumenti maggiormente incisivi di quelli di un tempo. La rete che lega le sedi di garanzia in genere, ad ogni buon conto, assicura – quanto meno in via di principio – che in un ordinamento ipergarantista, qual è per sua congenita vocazione il nostro, non facciano difetto le misure idonee a sanzionare abusi di potere da qualunque parte provengano (si pensi, ad es., al formidabile potenziale racchiuso nell'arma del conflitto di attribuzioni). Discorso a parte andrebbe, tuttavia, fatto con riferimento alle sedi di garanzia in cui si assumano decisioni non soggette a gravame, a partire – com'è chiaro – dalla Consulta; non si trascuri, ad ogni buon conto, che l'ordinamento non rimane sprovvisto di risorse spendibili al riguardo, specie in considerazione dei margini di manovra di cui dispongono coloro che sono chiamati a dare seguito alle decisioni suddette, talvolta soggette a reinterpretaioni “sananti”.



Ciò che, nondimeno, non va mai perso di vista, neppure per un momento, è che rimettere a punto le relazioni tra le sedi istituzionali al fine di preservare l'equilibrio che per sistema le connota è gravido di significati e valenze non già – come talora si crede – al solo piano delle dinamiche della forma di governo ma anche (e soprattutto) a quello dei rapporti tra apparato governante e comunità governata, ovverosia – come suol dirsi – della forma di Stato. La vera posta in palio è, insomma, preservare la democraticità dei processi di decisione e, a un tempo, la governabilità del Paese, la quale si ha – si badi – non già per il mero fatto della stabilità di Governi e maggioranze, che pure ne è indubitabilmente requisito necessario, bensì grazie alla messa a punto di indirizzi politici, in sede centrale e periferica (ed *extra moenia* in ambito sovranazionale), congrui rispetto ai più diffusi ed avvertiti bisogni di individui, gruppi sociali, dell'intera comunità.

Allo scopo, occorrono sia forti organi di direzione politica che forti organi di garanzia, gli uni e gli altri in ciascuna delle loro articolazioni ed in tutte assieme: non già, dunque, gli uni a discapito degli altri, ciò che sarebbe comunque causa di gravi (e, forse, irrimediabili) squilibri di cui il sistema potrebbe poi dimostrarsi incapace di portare il peso (v. ora nello stesso senso G. Sorrenti).

Sta di fatto, ad ogni buon conto, che le novità istituzionali soccorrono solo fino ad un certo punto e non possono, di certo, da sole assicurare né la formazione di linee politiche marcate e di lungo respiro né la messa in atto di misure di garanzia adeguate a preservare il complessivo equilibrio tra le istituzioni, il rispetto della legalità costituzionale, l'appagamento dei più avvertiti bisogni del corpo sociale. Ed è così, per il fatto che, più ancora dei nodi che si rilevano nella trama istituzionale, si danno quelli, ancora più fitti, che sono negli strati più profondi della società. È in essi infatti che, avuto riguardo al tema dell'indirizzo qui di specifico rilievo, si annida la causa prima delle carenze di cui si ha riscontro in ordine alla formazione di linee politiche stabili e lineari, complessivamente congrue rispetto allo scopo che ne sollecita la venuta alla luce.

Di ciò dobbiamo da ultimo, con la consueta rapidità, trattare.

**6. Il corpo sociale quale “luogo” in cui si annidano le cause maggiormente rilevanti della crisi dell'indirizzo politico e, prima ancora, del degrado culturale della rappresentanza politica, la crescente incidenza esercitata dallo sviluppo scientifico e tecnologico in ordine alla definizione di alcune delle più marcate e rilevanti decisioni politiche e il bisogno che la politica torni ad alimentarsi dai valori fondanti della Repubblica, senza di che né l'indirizzo né la democrazia possono coltivare la speranza di avere un futuro**

La crisi dell'indirizzo politico va, dunque, ricercata nel corpo sociale, prima ancora che al livello di apparato, dal momento che è da quello che proviene il ceto politico, al pari di coloro che sono chiamati a compiti di garanzia.

Va, al riguardo, fatto richiamo ad una vicenda dalle origini risalenti, che si è quindi resa particolarmente vistosa con la caduta dei miti ideologicamente connotati, specie a seguito dell'abbattimento del muro di Berlino e, da noi, per effetto del terremoto politico causato da Tangentopoli. La profonda trasformazione determinatasi nella struttura e nell'attività dei partiti politici non poteva – com'è chiaro – lasciare indenne l'idea stessa d'indirizzo politico e – ciò che più conta – le sue maggiori espressioni ed esperienze.

Venuta meno l'ispirazione ideologica dell'azione dei partiti, non è rimasto altro a coloro che in essi hanno avuto (ed hanno) responsabilità di primo piano che tentare di mettere a punto soluzioni concrete per problemi concreti. Solo che la mole sempre più consistente di questi ultimi, in larga parte legata – come si diceva – alle emergenze e però, per un'altra parte, dovuta alle interconnessioni sempre più fitte che si hanno al piano delle relazioni internazionali, ha messo a nudo talune strutturali carenze del personale politico e dei nuovi partiti in cui esso s'incarna.

Questi ultimi hanno – come si sa – ormai dismesso di esercitare la funzione loro propria di formazione del personale suddetto, rendendo quotidiana e particolarmente eloquente testimonianza di essere afflitti da una crisi lacerante d'identità che parrebbe essere senza rimedio e che ha poi la sua immediata proiezione in ordine alla determinazione della politica nazionale da cui quindi attinge (o, meglio, *dovrebbe* attingere) l'indirizzo politico (cfr., sul punto, ora, G. Donato). La crisi dei partiti non è altro, infatti, che una delle due facce di cui si compone il volto dell'indirizzo politico, unitamente alla crisi della rappresentanza politica che peraltro si pone quale filiazione immediata e diretta della prima e che ha la sua più vistosa manifestazione nella carente rappresentatività dei rappresentanti, quale attitudine di questi a dar voce ai più avvertiti bisogni del corpo sociale e – ciò che più importa – a dar vita alle misure congrue al loro appagamento (su ciò, ancora oggi attuale il magistero di T. Martines).

Si dà insomma – mi è venuto altrove di dire (in uno scritto apparso in *Ordine internazionale e diritti umani*) – un vero e proprio *degrado culturale della rappresentanza politica*, la cui più saliente espressione è l'incapacità dei partiti e dei loro dirigenti di mettere a punto un'adeguata progettazione dello sviluppo della società.

La venuta alla luce di movimenti in dichiarata contrapposizione ai partiti e però via via a questi ultimi in larga parte omologatisi è figlia di questa temperie politica, istituzionale e sociale a un tempo.

Qui il discorso si salda al rilievo assunto dallo sviluppo della scienza e della tecnologia, cui si faceva poc'anzi cenno e che ha avuto una inusitata accelerazione – com'è noto – per effetto della pandemia da covid-19 che ha obbligato ad attingere a tutte le risorse messe a disposizione da tecnici e scienziati per farvi fronte, assicurando – nei limiti del possibile – un qualche svolgimento delle attività istituzionali e sociali in genere.

Ormai, infatti, non v'è, in buona sostanza, problema sociale alcuno che non possa dirsi privo di risvolti tecnico-scientifici. Il punto è che si è fatto (e si fa) a volte un utilizzo improprio degli strumenti messi a

disposizione dalla scienza e dalla tecnologia. L'espressione maggiormente esasperata di questa vicenda è data dal ricorso alla famosa piattaforma *Rousseau* da parte dei 5 stelle, assumendo che solo in tal modo si sarebbe finalmente dato voce alla democrazia, confondendosi però così quest'ultima con la olocrazia che, a conti fatti, ha preso il sopravvento sulla prima, distorcendola e svilendola nella sua stessa essenza. È ormai acclarato, specie dopo le mirabili pagine kelseniane dedicate al noto passo giovanneo sul processo a Gesù, cui hanno quindi fatto richiamo A. Spadaro, nel suo corposo *Contributo per una teoria della Costituzione*, e G. Zagrebelsky, ne *Il "Crucifige!" e la democrazia* (ma mi piace qui far menzione anche di una raffinata riflessione in chiave storico-giuridica di M. Miglietta, *I.N.R.I. Studi e riflessioni intorno al processo a Gesù* del 2021), che non è vera democrazia quella risultante da decisioni politiche assunte da masse informi di individui, sotto la spinta di impulsi passionali, e non già per effetto del libero confronto svolto in sedi istituzionali adeguate ad ospitarlo, in ispecie nelle aule parlamentari e, in genere, in quelle in cui prende corpo la rappresentanza politica.

Il punto è però che, se i partiti non si pongono ormai più quali laboratori in cui si elaborano le soluzioni politiche di cui la società ha bisogno, neppure fatalmente lo sono le sedi parlamentari e le altre sedi, a partire da quella del Governo, dai partiti stessi dotate del personale necessario per l'adempimento dei compiti loro propri.

Qui è il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa. Al fondo, come si diceva, il problema ha *in nuce* natura culturale; e le maggiori responsabilità di quel degrado cui si faceva cenno poc'anzi sono perciò – come vado dicendo da tempo – principalmente del mondo della scuola, della famiglia, del corpo sociale in genere, specie appunto nelle sue formazioni di specifico rilievo costituzionale.

Si vede allora bene che una eventuale, seppur oggettivamente problematica, inversione di tendenza richiederà tempi lunghi, molto lunghi, e risorse umane e materiali di cui non saprei francamente dire se in atto si disponga.

Per altro verso, politica è anche (e in primo luogo) scelta tra più soluzioni astrattamente possibili e meritevoli di considerazione. Ebbene, un tempo il ventaglio poteva dispiegarsi a tutto campo, laddove oggi sempre più di frequente l'area materiale entro cui può aver luogo la cernita delle soluzioni di volta in volta maggiormente adeguate ai casi si presenta assai ristretta, a motivo del carattere – potrebbe dirsi – scientificamente e/o tecnologicamente sensibile della scelta stessa, che talvolta risulta per vero necessitata (si pensi, ad es., all'obbligo vaccinale imposto al fine di prevenire l'insorgere di malattie invalidanti, come la poliomelite, o altamente diffusive, come da ultimo si è avuto nella fase acuta di manifestazione del covid-19).

Come si è veduto, l'insorgere di alcune emergenze, quale quella sanitaria, hanno vistosamente accelerato il processo di osmosi tra indirizzo politico e scienza, offrendo a quest'ultima opportunità di cui in passato



non disponeva per lasciare un segno sempre più marcato e profondo sul primo, già al momento della sua gestazione e quindi nel suo complessivo orientamento.

Certo, la politica riesce pur sempre a ritagliarsi spazi consistenti per potersi far valere, anche facendo leva – se del caso – su talune oscillazioni della scienza, specie in relazione a questioni dapprima sconosciute o scarsamente esplorate. Sta di fatto che scienza e tecnologia esercitano un’influenza viepiù vistosa su di essa. Un *trend*, questo, che, soprattutto per effetto del dispiegarsi dell’intelligenza artificiale, promette di crescere a dismisura, obbligando quindi la politica a ricercare sentieri nuovi da percorrere al fine di non perdere il controllo sull’intelligenza stessa e, soprattutto, di non abdicare alla sua prima e più qualificante funzione, che è di rendere un costante e fruttuoso servizio alla comunità, in piena aderenza all’etica pubblica repubblicana cui dà voce la Carta costituzionale.

La politica non può, in alcun caso o modo, fare a meno – come si sa – di ricevere luce ed orientamento dai valori fondanti la comunità organizzata, a partire da quello di solidarietà che ha la sua più qualificante e genuina espressione nel suo risolversi in fraternità diffusamente avvertita e praticata in seno al corpo sociale, specie a beneficio dei suoi componenti maggiormente vulnerabili ed esposti (in tema, v., almeno, i noti studi di F. Pizzolato). Laddove di tutto ciò non si abbia, in apprezzabile misura, riscontro, è del tutto stonato e suona francamente beffardo seguitare a discorrere d’indirizzo politico e, ancora più a fondo, di democrazia, non potendosi avere alcuna armonica, corale e – ciò che più conta – effettiva partecipazione, da parte di una fascia di bisognosi che si va facendo sempre più larga in seno alla comunità, alla formazione delle più marcate e durature linee politiche che congiungono la comunità stessa e l’apparato, legandoli ed accomunandoli in uno stesso destino collettivo illuminato dai valori iscritti nella Carta.