

NOMOS

Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale



GIAN LUCA CONTI*

MISERIA E NOBILTÀ DELL'INDIRIZZO POLITICO**

Abstract [It]: La nozione di indirizzo politico si caratterizza per l'ambiguità: allude al potere del Governo sulla pubblica amministrazione, ma indica la capacità del Governo di sviluppare un discorso politico intorno agli stimoli che riceve dalle amministrazioni. L'ambiguità della nozione di indirizzo politico caratterizza la posizione costituzionale del Governo e la sua autonomia rispetto agli altri organi costituzionali dello Stato. Questa nozione viene mutuata dalla Francia della Monarchia di luglio e dalla esperienza di Casimir Pierre Perier come presidente del consiglio succeduto a Henri Laffitte e, sia pure nelle diverse formulazioni che seguono il decreto D'Azeglio del 21 dicembre 1850, che non ne parla affatto. E' con il fascismo che l'idea di indirizzo politico si manifesta con maggiore chiarezza perché nella costituzione materiale del fascismo l'indirizzo politico era lo strumento attraverso il quale il partito nazionale fascista imprimeva il proprio indirizzo sull'amministrazione dello Stato. La Costituzione repubblicana è strutturalmente incapace di recepire questo modello per effetto del pluripartitismo che la caratterizza: ciascun partito è titolare di un suo indirizzo e il compromesso fra i partiti della maggioranza per il governo spinge verso il basso le aspettative di ciascuno. Ci si deve chiedere, nella crisi della Costituzione attestata dai progetti di riforma costituzionale succedutisi nel tempo e nella incertezza che genera l'interpretazione del presente, ci possa essere ancora spazio per la funzione di indirizzo politico e si può ipotizzare una risposta non positiva. L'indirizzo politico ha bisogno di una società strettamente collegata alla politica e il venire meno delle funzioni di intermediazione per la soddisfazione dei bisogni di intermediazione che sorgono dalla società civile per effetto del ruolo assunto dal mercato non induce all'ottimismo.

Abstract [En]: Political direction is typically ambiguous: it alludes to the power of the Government over public administration, but indicates the Government's ability to develop a political context around the stimuli it receives from the administrations. This ambiguity characterizes the constitutional position of the Government and its autonomy compared to the other constitutional bodies of the State. This notion is borrowed from the France of the July Monarchy and from the experience of Casimir Pierre Perier as prime minister who succeeded Henri Laffitte and, albeit in the different formulations that follow the D'Azeglio decree of 21 December 1850, which does not mention it at all. It is with fascism that the idea of political direction manifests itself with greater clarity because in the material constitution of fascism the political direction was the instrument through which the national fascist party imprinted its direction on the administration of the State. The Republican Constitution is structurally incapable of implementing this model due to the multi-party system that characterizes it: each party has its own direction and the compromise between the majority parties for the government pushes everyone's expectations downwards. We must ask ourselves, in the crisis of the Constitution attested by the constitutional reform projects that have followed one another over time and in the uncertainty that the interpretation of the present generates, if there may still be room for the function of political direction and we can hypothesize a non-positive response. The political direction needs a society closely linked to politics and the lack of intermediation functions for the satisfaction of the intermediation needs that arise from civil society as a result of the role assumed by the market does not lead to optimism.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Pisa.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente articolo riproduce un saggio in corso di pubblicazione nei Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari.

Parole chiave: Indirizzo politico, Governo, Statuto albertino, Fascismo, Costituzione.

Keywords: Jurispublicist Method, Fascism, Theory of State, Theory of Constitution.

SOMMARIO: 1. Premessa: una nozione tipicamente italiana. – 2. L’indirizzo politico nella teoria degli organi costituzionali. – 3. Una nozione, tutto sommato, poco originale. – 4. Il fascismo come istituzione di continuità e di contraddizione. – 5. L’indirizzo politico può sopravvivere alla post democrazia?

1. Premessa: Una nozione tipicamente italiana

Non è punto facile parlare di indirizzo politico, si tratta di una nozione tipicamente italiana ed è una nozione che si caratterizza per l’ambiguità: rappresenta a un tempo la funzione che caratterizza il Presidente del Consiglio dei ministri nel suo rapporto con i ministri (ma anche con il Consiglio dei ministri) e la posizione del Governo nel suo complesso nel rapporto con gli altri poteri dello Stato¹.

Per un verso, infatti, la nozione di indirizzo politico non può non far pensare alla sua crisi, che coincide con l’avvento dei governi tetragono² fondati sulla necessità di escludere dalla maggioranza le ali estreme sia a destra che a sinistra e, quindi, logorati dal potere di stallo dei loro componenti necessari, ma prosegue per tutta la storia della prima Repubblica e anche della seconda.

Si ha, quando si parla dell’indirizzo politico, la sensazione che l’istituto funzioni in una maniera dannatamente diversa da come dovrebbe funzionare: nella teoria, l’indirizzo politico è una espressione di sintesi che indica il potere del governo sulla pubblica amministrazione. Il governo attraverso l’indirizzo politico dovrebbe far sì che tutta l’azione amministrativa degli apparati che gli sono subordinati sia diretta a realizzare i fini politici che lo stesso governo ha negoziato in Parlamento quando ha ottenuto la fiducia. Qui, sono le nobilissime radici dell’istituto. Nella realtà, la sensazione è che gli apparati amministrativi si siano progressivamente dotati di una forza inerziale che gli permette di resistere a qualsiasi governo e che il governo attraverso l’indirizzo politico cerchi di portare a sintesi gli impulsi che riceve dall’amministrazione. La nobiltà è un movimento discendente. La miseria, ascendente.

In questa chiave di lettura, l’indirizzo politico è un istituto tipicamente *italian style*³: un qualcosa che funziona malgrado il fatto che, secondo tutte le leggi della scienza della politica, non dovrebbe funzionare.

¹ In una letteratura sterminata, vedi sin da subito, E. CHELI, *Atto e funzione di indirizzo politico*, Milano – Giuffrè, 1961 e, nella logica delle pagine che seguono, non foss’altro per l’influenza che hanno avuto sul loro autore: P. BARILE, *La Corte costituzionale come organo sovrano. Implicazioni pratiche*, in *Giur. cost.* 1957, 907 ss., Id., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 301 ss.

² L’espressione è di P. Barile, in P. BARILE, C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione. Una «ricognizione» trent’anni dopo*, Torino, Einaudi, 1979, part. 29 ss.

³ Il riferimento è a LaPalombara (J. LAPALOMBARA, *Democracy italian style*, Princeton, Yale University Press, 1989).

Non ci si può negare, però, la nozione di indirizzo politico è ciò che caratterizza l'attività di governo come autonomia costituzionale e, di conseguenza, una nozione assolutamente centrale nel diritto costituzionale italiano.

Questa nozione appare sospesa, è bene dirlo sin da subito, fra una sua origine debole nella laconica disciplina dell'attività di governo che fu propria dello Statuto albertino⁴, una nozione forte, addirittura fortissima, che è caratteristica dello Stato fascista⁵ che, successivamente, la storia repubblicana sembra riprendere, non senza timidezza ma progressivamente abbandona ritornando alle debolezze statutarie che sembrano un tratto caratteristico dei nostri governi.

Ma c'è in questa nozione una sostanza antica e questa sostanza è il fatto che se il potere esecutivo nel suo complesso è una macchina, una macchina formidabile, viene da aggiungere, l'indirizzo politico è lo spirito che dà vita a quella macchina⁶.

L'idea di indirizzo politico, in questo schema, trova la sua causa nella giustificazione dell'attività di governo attraverso la percezione della razionalità del potere che viene esercitato, dove razionalità non vuole intendere che l'attività di governo sia razionale ma che è possibile percepirne il filo conduttore, filo conduttore che, nella Costituzione repubblicana, dovrebbe condurre al programma governativo e alla fiducia espressa dalle Camere sullo stesso, mentre, per fare un esempio ovvio, nel caso del Terzo Reich era la necessità di salvaguardare l'unità del popolo tedesco attraverso l'unità fra la razza e il territorio espressa dalla legislazione agraria che fu caratteristica di quella esperienza⁷.

L'autonomia costituzionale del Governo è, perciò, la sua capacità di definire il valore unitario della propria azione attraverso la funzione di indirizzo politico.

Poco importa, in fondo, se da una idea di indirizzo politico astratta e, in un certo senso, ideale, intimamente connessa alle radici culturali della dottrina fascista come disegnata da Gentile, si è poi passati a una idea assai più concreta in cui l'indirizzo politico è la capacità del governo di armonizzare in un quadro unitario gli impulsi che gli apparati amministrativi selezionano nel loro continuo confrontarsi con la società civile e la propria tradizione.

⁴ Sul punto, vedi, sin da subito, F. ROSSI, *Corona, ministeri e 'partito della maggioranza' nelle crisi di governo dell'Italia liberale (1861-1900)*, in *Amministrare*, 2016, 241 ss., oltre, ovviamente, R. FERRARI ZUMBINI, *Lo statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?*, in *Le Carte e la Storia*, 2011, 13 ss.

⁵ Su cui vedi C. TRIPODINA, *L' "indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, 1/2018.

⁶ È, ovviamente, l'impostazione di Max Weber: «Una macchina senza vita è spirito coagulato. Solo questa qualità le dà il potere di costringere gli uomini al suo servizio. Spirito coagulato è pure quella macchina vivente che è costituita dall'organizzazione burocratica. In società con la morta macchina essa lavora per creare la gabbia di quella servitù del futuro in cui forse un giorno gli uomini, come i *fellah* dell'antico Egitto, saranno costretti impotenti ad adattarsi, se per essi un'amministrazione burocratica e un sistema burocratico di provvidenze, che siano buoni sul piano puramente tecnico, e cioè razionali, sono il valore unico e supremo che deve decidere del modo di condurre i loro affari» (M. WEBER, *Economia e società*, trad. it. Milano – Ed. Comunità, 1961, part. 714).

⁷ A. D'ONOFRIO, *Agrarismo e nazionalsocialismo tra ideologia del "sangue e suolo" e politica rurale*, in V. Pinto (a cura di), *Adolf Hitler, Mein Kampf. Analisi*, Roma, Free Aracne, 2017, vol. II, 137 ss.

2. L'indirizzo politico nella teoria degli organi costituzionali

La caratteristica essenziale degli organi costituzionali è il loro essere *superiorem non recognoscens*⁸. Essi non tollerano l'eteronomia e, perciò, sono naturalmente dotati di autonomia normativa, secondo quello che comunemente si dice⁹.

Così si giustifica il particolare regime che caratterizza il diritto parlamentare nel suo complesso, piuttosto che i regolamenti parlamentari in senso stretto¹⁰, ovvero i regolamenti della Corte costituzionale¹¹, ma anche quelli della Presidenza della Repubblica¹², sicché taluna dottrina ha sostenuto che fosse proprio degli organi costituzionali il potere di darsi un proprio regolamento, quantomeno di organizzazione¹³.

Si è, però, non irragionevolmente osservato che un tanto risulta difficile con riferimento al potere di autorganizzazione che pure spetta al Governo e, in particolare, al Presidente del Consiglio dei ministri¹⁴.

Il punto è che l'autonomia degli organi costituzionali è estremamente cangiante: per il Parlamento, autonomia significa soprattutto autonomia regolamentare perché l'idea di rappresentanza è intimamente connessa a quella di libertà da ogni condizionamento. Così, per la Corte costituzionale, il nodo di un'autonomia normativa assai più complessa da costruire sul piano del diritto positivo è nel bisogno della Corte di legittimarsi attraverso il processo e di conquistare indipendenza rispetto alle magistrature¹⁵. L'Autonomia costituzionale del Presidente della Repubblica, come molte altre cose che caratterizzano il più arcano degli organi costituzionali, ha il sapore antico delle prerogative regie connesse

⁸ Sugli organi costituzionali, ancora una volta, la dottrina è sterminata. Vedi, però, almeno: E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale. Appunti per una definizione*, in *Arch. giur. «Filippo Serafini»*, vol. I, Società tipografica editrice modenese Mucchi, Modena, 1965, 61 ss., e, ovviamente, T. MARTINES, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (e forse inutile)*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, vol. III, Società tipografica editrice modenese Mucchi, Modena, 1996, 1035 ss., cui piace aggiungere: L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1958 e A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio*, Firenze, Barbera, 1951 (vedi anche l'introduzione di A. BARBERA e la prefazione di G. MORBIDELLI alla ristampa, Milano, Giuffrè, 2023, 1 ss.). L'idea che l'organo costituzionale si caratterizzi siccome *superiorem non recognoscens* da cui si dipana questo filone interpretativo è di S. Romano (S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, in *Id.*, *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1 ss.).

⁹ Sul punto, D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968, part. 2032-2033; F. MODUGNO, v. *Atti normativi*, in *Enc. giur.*, Agg. III, 1988, 32 ss.

¹⁰ Vedi S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Scritti minori*, I, Giuffrè, Milano, 1950, 226 ss. ma anche G. ZANOBINI, *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1915, II, 321 ss.; V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1925, 159 ss.; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1937, 473 ma poi leggi la voce di M. MANETTI, v. *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 638 e ss.

¹¹ Vedi, per tutti, S.P. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1970, part. 210 e ss. ma anche, volendo, G.L. CONTI, *La legge n. 87 del 1953 nel sistema delle fonti*, in G. GRASSO - A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 101 ss.

¹² P. STANCATI, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1990.

¹³ E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, in part. 102-104; P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano, implicazioni pratiche*, cit.; A.M. SANDULLI, *Sulla 'posizione' della Corte nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 715-721; *Id.*, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, in *Giur. it.*, 1977, I, 1, 1831 ss.; E. CHELI, *Organi costituzionali*, cit., 83-84.

¹⁴ Così C. GRISOLIA, *La riforma della Presidenza del consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna*, in U. DE SIERCO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, part. 118 ss.

¹⁵ In questi termini, volendo, G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020.

alla funzione di rappresentanza della Nazione: in realtà, il Capo dello Stato non ha bisogno di autonomia, è naturalmente libero da condizionamenti siccome organo monocratico¹⁶.

Ma il Governo gode davvero di un'autonomia normativa che si colloca sul piano costituzionale? Sicuramente l'autonomia normativa del Governo trova il proprio fondamento nel d.lgs. 303/1999¹⁷, ma altrettanto sicuramente la disciplina sul governo è riservata al legislatore dall'art. 95, terzo comma, Cost. e la riserva di legge si spiega con il fatto che il governo si colloca a valle del Parlamento nel rapporto fiduciario, di talché come la sua esistenza dipende dalla mozione di fiducia, così la sua organizzazione dipende dalla legge.

Il vero nodo dell'autonomia costituzionale del Governo non è nell'autonomia normativa ma nella funzione di indirizzo politico, perché è il governo che deve trasformare la mozione di fiducia in spirito capace di animare gli apparati amministrativi dello Stato, secondo la nobile aspirazione dei costituenti, ovvero dare un senso all'attività amministrativa, secondo l'impostazione assai più pragmatica che si è cercato di accennare.

3. Una nozione, tutto sommato, poco originale

La storia costituzionale è un complesso problema di genealogie¹⁸: ogni istituto porta in sé le scorie della sua storia, con la peculiarità che nel diritto costituzionale moderno, al

¹⁶ Scrive la Grisolia: «alla “unicità” e “semplicità” della struttura presidenziale, [non può] che corrispondere “unitarietà” e “semplicità” delle decisioni e volizioni che si riconducono all'esercizio delle sue funzioni. Decisioni e volizioni in grado di poter essere esternalizzate senza il sostegno di modalità e procedure che risultano, invece, essenziali all'attività degli altri organi costituzionali: questi ultimi posti dunque nella necessità di predisporre o utilizzare gli strumenti normativi dettati dal legislatore per regolare lo svolgimento dei rispettivi procedimenti decisionali» (C. GRISOLIA, cit., part. 125, ma vedi anche P. STANCATI, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1990, 12 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1973; L. PALADIN, *Sulla natura dei regolamenti presidenziali disciplinanti il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 1084).

¹⁷ Vedi V.C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del consiglio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, part. 15 ss.; O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 45 ss.; A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri: dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303/1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri*, Bologna, Il Mulino, 2000, part. 67.; F. BATTINI, *La Presidenza del Consiglio: il modello organizzativo*, ivi, part. 115.; G. D'AURIA, *La riforma dell'organizzazione dei ministeri. Introduzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 853 ss.

¹⁸ Scrive Foucault: «La genealogia è grigia; meticolosa, pazientemente documentaria. Lavora su pergamene ingarbugliate, raschiate, più volte riscritte. Paul Ree ha torto, come gli inglesi, a descrivere delle genealogie lineari, — a ordinare per esempio alla sola preoccupazione dell'utile tutta la storia della morale: come se le parole avessero conservato il loro senso, i desideri la loro direzione, le idee la loro logica; come se questo mondo di cose dette e volute non avesse conosciuto invasioni, lotte, rapine, simulazioni, astuzie. Di qui, per la genealogia, un'indispensabile cautela: reperire la singolarità degli avvenimenti al di fuori di ogni finalità monotona; spiarli dove meno li si aspetta e in ciò che passa per non aver storia — i sentimenti, l'amore, la coscienza, gli istinti; cogliere il loro ritorno, non per tracciare la curva lenta d'un'evoluzione, ma per ritrovare le diverse scene dove hanno giocato ruoli diversi; definire anche l'istante della loro assenza, il momento in cui non hanno avuto luogo (Platone a Siracusa non è diventato Maometto...). La genealogia esige dunque la minuzia del sapere, un gran numero di materiali accumulati e pazienza. Le sue “costruzioni ciclopiche” [Nietzsche, *La gaia scienza*, §7] non deve costruirle a colpi di “errori letificanti”, ma di “verità piccole e non appariscenti, che furono trovate con metodo severo” [Umano, troppo umano, 3]. In breve, un certo accanimento nell'erudizione. La genealogia non si oppone alla storia come la vista altera e profonda del filosofo allo sguardo di talpa del dotto; s'oppono al contrario al dispiegamento metastorico dei significati ideali e delle indefinite teleologie. S'oppono

contrario che nelle costituzioni degli antichi, vi è l'ambizione di regolare il futuro e un tanto rende il tutto assai complesso.

Non è difficile scorgere qualcosa di simile e nello stesso tempo dissonante rispetto all'indirizzo politico nell'esercizio del potere di governo, inteso come potere esecutivo e considerato il potere esecutivo come ciò che resta dopo aver individuato ciò che al potere esecutivo non è consentito.

Il potere del sovrano, comunque lo si voglia chiamare, cerca sempre di giustificare la propria imperatività attraverso la razionalità: così era per la grande costruzione dell'impero di Augusto che intese sostituire un centro unico alla pluralità di istituzioni che rendevano fragile la costruzione repubblicana¹⁹, ma lo stesso si può dire di quella perfetta incarnazione dello Stato patrimoniale che fu la Firenze dei Medici, in cui l'indirizzo politico era il potere di una moneta capace di influenzare la storia dell'epoca²⁰, il re dello Stato assoluto incarna alla perfezione l'ideale dell'indirizzo politico, perché l'essenza dello Stato assoluto è il rifiuto di un primo ministro da parte di un sovrano che vuole essere davvero sovrano²¹.

In fondo che cosa sono le rivendicazioni del Terzo Stato come lette da Sieyès all'inizio della rivoluzione e da Tocqueville ben dopo la sua fine, se non la certificazione della incapacità dell'indirizzo politico del sovrano a giustificare uno stato di cose in cui il Terzo Stato era tutto senza essere nulla²²?

Ma queste sono osservazioni generiche, poco più che una premessa al discorso che si cercherà di svolgere.

Notoriamente lo Statuto albertino parlava francese²³, nel senso che il Consiglio di Presidenza parlava in francese e in francese si svolsero le conversazioni fra Carlo Alberto e Borrelli, ed è corrente l'affermazione per cui lo Statuto riprenderebbe in gran parte la costituzione belga del 1831 piuttosto che la carta orleanista del 1830.

In realtà, secondo queste pagine, lo Statuto albertino era intriso della cultura politica che aveva caratterizzato la Francia orleanista fra il 1830 e il 1848 e il progetto politico di Carlo Alberto era quello di utilizzare quell'ideologia fondata sull'ideale del giusto mezzo²⁴ per unificare l'Italia in una monarchia costituzionale capace di attrarre una maggioranza moderata contrastando i moti che invocavano una costituzione.

Non contano tanto le disposizioni più o meno traslitterate dai testi francesi di pochi anni prima: conta un interrogativo, perché riprendere un testo che di là dalle Alpi sta esalando l'ultimo respiro (lo Statuto nasce mentre in Francia la monarchia muore) e,

alla ricerca della "origine"» (M. FOUCAULT, *Nietzsche, la généalogie, l'histoire*, in *Hommage à Jean Hyppolite*, Paris, PUF, 1971, trad. it. *Microfisica del potere*, Torino, Einaudi, 1977, part. 29).

¹⁹ Vedi G. WOOLF, *Roma. Storia di un impero*, ed. it., Torino, Einaudi, 2014.

²⁰ Sul punto, sono ancora illuminanti le pagine di A. Solmi (A. SOLMI, *Storia del diritto italiano*, Milano, Soc. ed. libraria, 1908, part. 549, ma, anche, per comprendere il clima, le pagine del Salvemini: G. SALVEMINI, *Magnati e popolani in Firenze dal 1280 al 1295*, Firenze, Tipografia Carnesecchi e Figli, 1899).

²¹ Anche qui la nota potrebbe essere sterminata, ma almeno VOLTAIRE, *Il secolo di Luigi XIV* (1751), Torino, Einaudi, I millenni, 1971, merita di essere suggerito. Il riferimento al primo ministro, ovviamente, è a Mazzarino.

²² E. J. SIEYÈS, *Che cosa è il Terzo Stato?*, ed. it., Milano, Editori Riuniti, 2016, A. TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution* (1856), ed. it., Milano, Rizzoli, 1996.

²³ Sulle origini dello Statuto albertino, G. MARANINI, *Le origini dello statuto albertino*, Firenze, Vallecchi, 1926.

²⁴ Vedi P. ROSANVALLON, *Le moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985 anche, ID., *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1994, part. 93 ss.

successivamente, cessata la pressione dei moti popolari, non ritirarlo, come invece accadeva in tutti gli altri Stati pre-unitari?

Cavour, che di quegli anni fu il principale protagonista, conosceva molto bene Guizot, ne era persino un ammiratore, pur contestando lo scarso interesse dello Statista francese per le sorti italiane, e conosceva molto bene la politica francese di quegli anni nelle sue concrete dinamiche²⁵.

In quel modello costituzionale, il punto centrale non era tanto la concessione di uno statuto da parte di un re che riconosceva la forza del popolo, quanto piuttosto il principio per cui quel re regnava ma non governava, lucidamente affermato e teorizzato da Adolf Thiers, e affermato nella pratica dalle trattative con cui Casimir Pierre Perier accettò l'incarico di primo ministro che gli veniva offerto, nel marzo 1831, dopo le dimissioni di Laffitte. Perier pretese il titolo di Presidente del Consiglio dei ministri, pretese di convocare il Consiglio dei ministri ogni volta che lo riteneva opportuno e di dirigerne le adunanze e questo indipendentemente dalla presenza del re, infine Perier espresse dinanzi alla Camera il proprio programma politica e si sottopose al suo voto²⁶.

Lo Statuto albertino non guarda, perciò, alla lettera della Costituzione francese del 1830 ma, piuttosto, alle dinamiche che quel testo aveva consentito di sviluppare²⁷.

In queste dinamiche, era centrale il ruolo assunto dal Presidente del Consiglio dei ministri: il re regna ma non governa perché esiste un Presidente del Consiglio dei ministri che si è presentato alla Camera dei deputati alla quale ha sottoposto il suo programma e la Camera lo ha approvato e fatto proprio.

Questo modello, la cui intrinseca instabilità (il governo dipende dagli umori del Parlamento e il Parlamento non è stabilizzato dall'azione dei partiti politici) in Francia ha generato il Secondo Impero, si è, invece, rivelato particolarmente adatto al clima italiano nel quale ha attecchito piuttosto solidamente.

Il cuore del modello, infatti, era, in apparenza, parlamentare e quel Parlamento era frazionato in tanti centri di interesse quanti erano i suoi componenti: l'indirizzo politico nella realtà, già allora, non era il programma esposto alla Camera dei deputati dal Presidente del consiglio e sul quale questo aveva ricevuto la fiducia, ma era la pratica quotidiana dei ministeri che sapevano come conquistare il consenso dei singoli parlamentari, sicché si può dire che se il centro del sistema era parlamentare, quel Parlamento si trovava presso il governo²⁸.

²⁵ Cfr. C. CAVOUR, *Guizot e il risorgimento italiano*, in *Il risorgimento*, 4 gennaio 1848.

²⁶ Discorso del 18 marzo 1831: «È importante che il gabinetto appena insediato vi faccia conoscere i principi che hanno presieduto alla sua formazione e che ne dirigono la condotta. Ciò perché voi votiate con cognizione di causa e perché sappiate a quale sistema politico state per dare il vostro sostegno». Questi principi sancivano la solidarietà ministeriale e l'autonomia del Governo sull'amministrazione. Famosa la frase pronunciata in questo discorso: «All'interno noi vogliamo l'ordine, senza sacrifici per la libertà; all'esterno noi vogliamo la pace, senza costo per l'onore». Vedilo in G. ANTONETTI, *Louis-Philippe*, Paris, Fayard, 2002, 656.

²⁷ Si può immaginare che proprio quelle dinamiche fossero al fondamento della timidezza con cui il Conte Borrelli accettò il compito di redigere la carta e delle sue dimissioni una volta completato questo compito: per quest'uomo intriso di antico regime, era davvero intollerabile accettare che il suo re regnasse senza poter governare.

²⁸ Vedi le persistenti osservazioni di Minghetti nel suo saggio sui partiti politici, M. MINGHETTI, *I partiti politici e la loro ingerenza nella politica e nell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881.

L'ecosistema che permette il felice trapianto della morente costituzione orleanista nel Regno di Sardegna trova il proprio fondamento materiale nella legislazione elettorale escogitata da una commissione presieduta da Balbo: un doppio turno di collegio che massimizza le possibilità di successo del candidato che sa attirare in misura maggiore i consensi di tutto sommato pochi elettori: negli anni che vanno dal 1861 al 1909, il numero di voti necessario per essere eletti deputati varia da circa 500 a 750 e solo dopo il 1882 supera il migliaio ma sempre su una popolazione che supera i venti milioni di abitanti e si avvicina ai trenta milioni allo scadere del secolo²⁹.

La dimensione elettorale è ciò che progressivamente logora il modello perché non riesce ad assicurare un collegamento virtuoso fra indirizzo politico e rappresentanza politica.

Nella logica di Balbo³⁰, espressa nel r.d. emanato da Carlo Alberto il 17 marzo 1848, essa doveva assicurare – attraverso il censo – la capacità, successivamente si comprese che il momento elettorale costituiva lo strumento per includere le masse nel circuito politico³¹, ma, nella realtà politica di quel sistema, la dimensione elettorale era uno strumento per assicurare stabilità al governo e il governo si guadagnava questa stabilità nella misura in cui riusciva ad assicurare ai deputati che lo sostenevano la possibilità di essere rieletti³²: il connubio di Cavour conduce al trasformismo di Depretis.

È questo il contesto che permette di comprendere l'importanza dell'indirizzo politico e la sua fragilità intrinseca al sistema. L'indirizzo politico fa parte del sistema perché è la “nobile” ragione per cui il re regna senza governare secondo la formula di Thiers che è il modo il cui il modello statutario si evolve sin da subito seguendo le proprie radici. Ma, nello stesso tempo, un sistema fondato su un modello elettorale che spinge verso lo pseudo-parlamentarismo non può conoscere un indirizzo politico vero e proprio, le sue logiche spingono il compromesso verso il basso: l'indirizzo politico invece di essere un movimento capace di imprimere una direzione all'amministrazione, diventa la giustificazione politica delle direzioni che l'amministrazione ha intrapreso.

²⁹ Vedi i dati riportati in G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto*, Bologna, Il Mulino, 1966, part. 105.

³⁰ Il carattere politico di Balbo è ben espresso dalle sue convinzioni liberal moderate: «io sono liberale perché desidero cambiato il governo assoluto in costituzionale, poi sono moderato perché non voglio né una costituzione democratica alla francese o alla spagnuola, né tanto meno la repubblica. Non posso chiamarmi conservatore per non essere confuso con il conte Della Margherita e gli altri realisti, ma vagheggio una libertà che offra legittimo e onesto campo di azione tanto pei saggi conservatori come pei sinceri liberali» (così il Balbo cit. in G. LUCINIGO, *Della monarchia e del papato in Italia ovvero dei conservatori e dei liberali italiani*, Milano, Alfredo Brigola e C. Editori, 1884, 172) e, sicuramente, il latore di questa ideologia non poteva essere favorevole a una istituzione rappresentativa troppo centrale: «L'assemblea più numerosa, più giovane, più direttamente e più frequentemente eletta dal popolo; quella che comunque si chiami camera popolare o nazionale o dei deputati o dei rappresentanti, porta seco in qualunque di questi nomi un principio, un pretesto, una pretensione di potenza nazionale unica e usurpatrice; quell'assemblea, in che si concentrano naturalmente e costituzionalmente quasi tutte le operosità, lo spirito progressivo, la vitalità, le passioni delle monarchie e delle repubbliche dei nostri tempi, quelle assemblee che furono e sono il sogno, il desiderio, la speranza, il piacere, il vanto, il profitto, il pericolo, la difficoltà e talora la perdizione delle generazioni presenti; quelle assemblee sono quasi dappertutto non innocenti di quel peccato delle restrizioni, mentali o scritte, usurpatrici. Sono naturali, forse scusabili, certo frequenti in esse» (questa citazione di Balbo è, invece, in O. SCALVANTI, *Onnipotenza parlamentare*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1895, part. 173).

³¹ Vedi S. SONNINO, *Del governo rappresentativo in Italia*, Roma, Botta, 1872, 5 ss. Sul punto, F. ROSSI, *Le crisi di governo nell'età giolittiana*, in *Amministrare*, 2017, 257 ss.

³² È il modello della dittatura di assemblea su cui riflette G. MARANINI, *La storia del potere in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1967.

In questo contesto, il Governo “sente” il bisogno di darsi una propria disciplina e lo fa in primo luogo con il r.d. 21 dicembre 1850, n. 1122³³: in questo regio decreto, non facilmente reperibile ma custodito nell’archivio storico della Camera dei deputati, quello che conta è il principio per cui se il re regna attraverso il suo governo è il suo governo che disciplina l’allocazione delle proprie attribuzioni per effetto di una naturale autonomia statutaria. Questo regolamento attribuisce a ciascun ministero le attribuzioni che questo deve esercitare senza configurare alcun ruolo di coordinamento da parte di un ministro sugli altri³⁴.

È significativo che l’autonomia del governo si riveli nella definizione delle attribuzioni dei singoli ministri: la cosa importante in questo schema è che ogni ministro stia al suo posto perché se l’indirizzo politico è nella realtà il tentativo di ricondurre a sintesi l’azione degli apparati amministrativi, gli apparati amministrativi possono facilmente cercare di sfuggire all’indirizzo politico creando confusione nella linea di comando e quindi l’esistenza di un quadro gerarchicamente univoco delle competenze dei membri del governo è il principale strumento di un’azione di governo efficace.

Nello stesso tempo, il chiarire l’ambito di esercizio delle attribuzioni di ogni dicastero è anche un modo per sottrarre questi ambiti all’esercizio delle attribuzioni regie che sono naturalmente illimitate salvo che il diritto non intervenga a instradarle e a porre degli steccati³⁵.

I ministri, però, sono ancora considerati distintamente senza che sul piano formale alcuno di loro prevalga sugli altri: la formula *primus inter pares* non appare in questo testo normativo che è caratterizzato dalla solidarietà ministeriale.

Ciò che emerge semmai è il ruolo del Consiglio dei ministri³⁶ cui spetta il compito di riunire i ministri e, perciò, di assicurarne il coordinamento³⁷.

³³ Sulle norme che in età statutaria regolavano l’organizzazione del governo: E. ROTELLI, *La Presidenza del consiglio dei ministri: il problema del coordinamento dell’amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Giuffrè, Milano, 1972, 134 ss.; I. TUCCI, *Aspetti storici della Presidenza del consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del governo. La Presidenza del consiglio*, Padova, Cedam, 1979, 21 ss.

³⁴ Se non forse il Ministro dell’interno che, ai sensi dell’art. 4, era incaricato dall’alta sorveglianza politica dello Stato, ma l’espressione è ambigua e sembra riferirsi più ai problemi di ordine pubblico che ad altro.

³⁵ Sulla possibilità di una persistenza della prerogativa regia (vale a dire, di un potere pre-costituzionale) nel sistema statutario, i termini del dibattito si possono vedere in E. CROSA, *La competenza regia nel diritto italiano*, Torino, Bocca, 1916, e, poi, in ID., *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922, part. 24.

³⁶ Vedi l’art. 11 che si trascrive: «Art. 11 - Il Consiglio dei Ministri dovrà sempre deliberare intorno agli oggetti infra specificati: 1. Questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione. 2. Progetti di legge da presentarsi alle Camere. 3. Progetti di trattati. 4. Progetti di decreti organici. 5. Petizioni rimandate dal Parlamento al Consiglio dei Ministri. 6. Conflitti di attribuzione fra i diversi dicasteri e gli uffici da essi dipendenti. 7. Proposizione alle sedi arcivescovili e vescovili. 8. Nomine alle alte cariche dello Stato e così dei Senatori del Regno, dei Ministri presso le Potenze estere, dei primi Presidenti, Presidenti capi e Presidenti, degli Avvocati generali e del Procuratore generale di S.M., del Controllore generale, dei membri del Consiglio di Stato, degli Intendenti generali, dei Comandanti generali delle Divisioni militari e dei primi ufficiali. 9. Concessione di decorazioni quando non sono concesse di moto proprio dal Re - Autorizzazione di portare decorazioni estere - Distribuzione di quelle trasmesse dall’estero ai regnicoli. 10. Collazione di titoli di nobiltà. 11. Dimissioni volontarie e giubilazioni dei funzionari di cui al numero 8.»

³⁷ Osserverà Mosca (G. MOSCA, *Il Gabinetto in Italia e la creazione di un regio commissario in Sicilia ministro senza portafoglio*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1896, part. 250) che la vera ragione dei decreti sulle attribuzioni dei singoli ministeri doveva essere rintracciata nella preoccupazione del Presidente del consiglio di tutelarsi rispetto a colleghi troppo “assorbenti”.

Il Presidente del Consiglio dei ministri acquista rilievo formale solo nel 1867 con il decreto Ricasoli³⁸ il quale nel suo articolo 5 definisce la posizione del Presidente del Consiglio dei ministri affidandogli il compito di assicurare l'unità di indirizzo politico del governo collegando esplicitamente l'indirizzo politico agli impegni presi dal governo nel discorso della Corona, nelle relazioni con il Parlamento e nelle manifestazioni fatte al Paese³⁹, sicché si ha uno schema esattamente corrispondente a quello emerso in Francia con la Monarchia orleanista nel 1831.

Il r.d. 1867 subì la stessa sorte del governo Ricasoli e fu prontamente abrogato dal decreto Rattazzi successivo di un mese e qualche giorno. Nel decreto Rattazzi, però, si riconosce espressamente che l'abrogazione del decreto Ricasoli fa sì che il Consiglio dei ministri debba disciplinare con regolamento interno «i rapporti che devono esistere fra i ministri e il presidente del Consiglio» assicurando «l'uniformità e la speditezza dell'amministrazione e la scrupolosa osservanza della legge di bilancio». È significativo che non si parli più di indirizzo politico ma che i punti di riferimento dell'azione di governo siano la speditezza e il rispetto dei vincoli di bilancio, ovvero elementi estranei al circuito politico.

La formula di Ricasoli sarà ripresa – letteralmente – nel decreto Depretis (art. 5, r.d. 25 agosto 1876, n. 3289) e nel decreto Zanardelli (art. 6, r.d. 14 novembre 1901, n. 406).

Ma questa formula, in sé, non è sufficiente: lo Statuto comincia a essere logoro e stenta a resistere alla crisi di fine secolo e il suo logoramento è determinato, fra le altre cose, dalla incapacità del governo di esprimere un indirizzo politico che sia effettivamente capace di unificare la sua azione. Il progressivo allargamento del suffragio non è più sufficiente ad assicurare stabilità all'azione di governo attraverso il consenso espresso dalla maggioranza sanfedista della nazione. Le masse sono in tumulto e, a ben vedere, l'unica soluzione di continuità fra la crisi di fine secolo e il biennio rosso è stata un conflitto mondiale che, però, ha solo aggravato la crisi del sistema.

In questo modello, l'idea di indirizzo politico è ancora quella di Casimir Périer: il governo – attraverso il discorso della Corona, le relazioni con il Parlamento, le manifestazioni al Paese – deve spiegare gli orizzonti ideologici ai quali intende improntare la propria azione e, successivamente, li deve perseguire sostenuto da una maggioranza formata da notabili ed eletta con un sistema che limita attraverso il censo la capacità elettorale.

Vi è, però, uno scarto sostanziale fra il modello ideale che genera l'indirizzo politico per giustificare la sottrazione al re del potere di governare e il modello reale che governava la

³⁸ Si tratta del r.d. 28 marzo 1869, n. 3629 che non ebbe lunga vita perché fu abrogato dal r.d. 30 aprile 1867, n. 3664.

³⁹ Lo si trascrive per comodità: «Art. 5 - Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta il gabinetto, mantiene l'uniformità nell'indirizzo politico e amministrativo e cura l'adempimento degli impegni presi dal Governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni con il Parlamento e nelle manifestazioni fatte al Paese.

Chiede conto della esecuzione delle deliberazioni prese in comune dai consiglieri della Corona e riceve comunicazione delle circolari, manifesti e relazioni di ciascun ministro che impegnano l'indirizzo del Governo e dell'amministrazione generale e che per le stampe debbono essere recate a cognizione del pubblico.

Da lui dipende la direzione del Giornale ufficiale del Regno.»

nazione, e questo sia in Francia, dove le elezioni a suffragio universale del 1848 seppelliscono il regime parlamentare, alla ricerca dell'ordine⁴⁰ e abbracciano gli ideali del secondo impero, sia in Italia dove il processo è stato molto più lento.

La realtà di questi governi è la necessità di conquistare il favore dei voti che sono necessari per superare le insidie parlamentari e questo è possibile solo attraverso la ricerca di continui compromessi che logorano qualsiasi idea di indirizzo politico⁴¹.

4. *Il fascismo come istituzione di continuità e di contraddizione*

Il fascismo può essere considerato sia come una istituzione di rottura che come una istituzione di continuità rispetto alla legalità statutaria e, in fondo, è nella natura del fascismo essere tutto e il contrario di tutto.

E questo lo si vede molto bene con riferimento all'indirizzo politico. Per il fascismo, detto in maniera molto semplicistica, la politica è la Nazione che rinnova se stessa ritrovando le proprie radici e sviluppando una nuova identità. Per questo il fascismo si alimenta di indirizzo politico, ma non è più l'indirizzo politico liberale che si è richiamato sinora, è piuttosto quella idea di spirito capace di dare vita a una macchina che Schmitt riprende dal Weber su cui ci si è soffermati⁴².

Di conseguenza, questo indirizzo politico è, da una parte, perfettamente coerente con il decreto Zanardelli come potenziato dalla legge 2263/1925 e dalla legge 100/1926. Ma, dall'altra parte, contraddice lo spirito liberale di quella norma perché l'indirizzo politico fascista si capisce solo guardando al modo in cui lo Stato diventa uno strumento del partito per realizzare i propri fini e il partito nello stesso tempo è lo strumento che può, effettivamente, integrare le masse nello Stato⁴³.

Il fascismo, in altre parole, è sicuramente una delle dottrine più contraddittorie che siano mai stati sviluppate ma sul piano formale si pone in continuità con lo Stato liberale perché è capace di interpretare e assorbire le sfide poste dalla crisi della rappresentanza liberale e dall'avvento del suffragio universale: ben più di un liberale come Nitti che affronta la tornata

⁴⁰ Le elezioni francesi del 1848 – e quanto ne segue – rappresentano un esempio classico di come, nei momenti di crisi, un regime possa soppiantarne un altro nell'incoscienza dei promotori di questa transizione. Luigi Napoleone viene candidato ed eletto come campione del partito dell'ordine: ma anche come politico, in qualche modo, manipolabile e, infine, archiviabile da parte dei vecchi maggiorenti alla Thiers, una volta assestata la situazione post-rivoluzionaria (vedi una prima rassegna in T. LENTZ, *Napoléon III. La modernité inachevée*, Paris, Perrin-Bnf, 2022, part. 56 ss.). Uno schema, nella genesi ma, soprattutto, negli esiti, non troppo diverso da quello che si sarebbe visto in Italia dopo il 28 ottobre 1922.

⁴¹ Che cosa c'è di più lontano dalla idea di indirizzo politico del discorso fatto l'8 ottobre 1882 da Depretis a Stradella? Rivendica la coerenza con tutti i discorsi precedenti ma questa coerenza sta nel fatto che il programma politico deve essere modesto e proprio grazie alla sua modestia essere capace di attrarre persone che hanno idee molto diverse le une dalle altre.

⁴² È singolare che il per niente avaro di citazioni Schmitt non citi Max Weber nel suo contributo sugli Stati a partito unico il cui contenuto si richiama nel testo: C. SCHMITT, *I caratteri essenziali dello Stato nazionalsocialista*, in AA. VV. *Gli Stati europei a partito politico unico*, a cura del Circolo giuridico di Milano, Milano, Panorama Casa Editrice Italiana, 1936, 37 ss. Su questo intervento, vedi F. MERCADANTE, *La democrazia plebiscitaria*, Milano, Giuffrè, part. 71.

⁴³ Il punto centrale di questo ragionamento è, ovviamente, il Gran Consiglio del fascismo.

del 1922 senza intervenire secondo il modello giolittiano⁴⁴ a correggere e influenzare un voto altrimenti accecato dalle passioni.

In tutte le sue contraddizioni, infatti, il fascismo è stato prima di tutto un partito politico⁴⁵ e ha cercato di risolvere attraverso il partito politico considerato come formazione sociale la crisi di rappresentanza che era tipica dello stato liberale.

Il fascismo, nello stesso tempo, usa l'indirizzo politico come strumento per continuare quella lotta che è stata uno dei caratteri tipici della storia statutaria fra governo e partito della corona: un governo che ha un indirizzo politico forte come era quello fascista è un governo in cui il re non può governare e il re riprenderà il suo ruolo solo con il 25 luglio 1943, quando non a caso viene invitato dal Gran Consiglio ad assumere la suprema capacità di decisione che caratterizzava in età statutaria la figura del monarca in tempo di guerra.

Sotto questo aspetto, per utilizzare una espressione di sintesi, il fascismo può essere considerato la dittatura – commissaria? – dello Stato liberale⁴⁶.

Il Presidente del Consiglio è trasfigurato dalla legge 2263 in un Primo ministro che ha il sapore del dittatore commissariale di Schmitt, la legge 100/1926 attribuisce al governo la potestà di organizzazione della pubblica amministrazione e una facoltà di delegificazione che hanno il sapore dell'indirizzo politico ben più che della autonomia costituzionale del governo.

Qui, come nota la dottrina più attenta, il nodo è davvero l'indirizzo politico, che sinora era stato studiato quasi di soppiatto dai costituzionalisti⁴⁷: «siamo alla prima e alla più fondamentale funzione dello Stato: la funzione di governo, la quale esprime immediatamente il pensiero, il cogito ergo sum dello Stato» e questo pensiero è «volontà, che si traduce e si estrinseca giuridicamente nel così detto “indirizzo politico” del governo dello Stato»⁴⁸.

⁴⁴ Quello descritto da G. SALVEMINI, *Il ministro della mala vita. Notizie e documenti sulle elezioni giolittiane nella Italia meridionale*, Firenze, Ediz. della Voce, 1910, 1919, e, ora, Milano, Bollati Boringhieri, 2021.

⁴⁵ E. GENTILE, *Il mito dello Stato nuovo. Dal radicalismo nazionale al fascismo*, Bari, Laterza, 1999. Scrive Panunzio: «se vogliamo usare una formula esatta, diremo che il nostro non è solo il “regime del Capo del Governo”, ma il “regime fascista del Capo del Governo”. Dove l'aggettivo “fascista” sta a indicare il carattere peculiare ed esclusivo del nostro regime, che è dato dalla presenza dell'unico unitario e totalitario P.N.F.» (S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939 (I ed. 1936), part. 142).

⁴⁶ Quello che nel testo si dice con una certa arrogante nettezza merita di essere in qualche modo precisato: il fascismo, nelle proprie intenzioni, è stato una dittatura commissaria prima della Nazione, che intendeva liberare dalle scorie liberalmoderate che ne avevano soffocato il vigoroso nerbo, eppoi di se stesso, perché tutto il fascismo cerca di difendere lo spirito di San Sepolcro dal progressivo logoramento del potere. Dal punto di vista dei cattolici e dei liberali che ne determinarono il successo nel 1923 sarebbe stato una dittatura commissaria che avrebbe salvato lo spirito liberale e moderato dello Statuto dal pericolo socialcomunista e questa idea assai ingenua nel momento in cui veniva formulata troverà il suo cinico contrappasso nella notte fra il 24 e il 25 luglio 1943.

⁴⁷ Vedi sul punto e per tutti, Chiara Tripodina (C. TRIPODINA, *L'indirizzo politico nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, cit.) che richiama per le sue riflessioni soprattutto S. PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, Roma, Libreria del Littorio, 1929; C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), ristampa inalterata con prefazione di E. CHELI, Milano, Giuffrè, 2000; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbanati*, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4, 1939, 53-172, ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 3-120, con Introduzione di Mario Dogliani; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, Ediz. Universitarie, 1942.

⁴⁸ S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., 117.

Crisafulli, con ragionevole e familiare prudenza, però, riconosce in quest'attività un qualcosa che era proprio dello Stato liberale e, in fondo, di ogni forma di governo⁴⁹.

Lo Stato fascista entra in crisi con la sciagurata decisione di entrare in guerra a fianco della Germania e questo è banale; meno banale, forse, è osservare che lo Stato fascista si dissolve in pochi anni, forse addirittura in pochi giorni e si dissolve proprio perché lo Stato a partito unico non è stato capace di assorbire il conflitto sociale acuito dalle tensioni di una inevitabile sconfitta e, in fondo, mai sopito durante l'intero ventennio.

Ma anche in questo caso il fascismo opera come istituzione di continuità e contraddizione, stavolta rispetto all'esperienza repubblicana e non più a quella statutaria.

Il passato che, per la "Repubblica" della costituzione provvisoria⁵⁰, non può più tornare è quello dello Stato a partito unico che aveva caratterizzato l'esperienza fascista. Rispetto a questo la Repubblica si forma in palese contraddizione con il fascismo.

Ma la repubblica recepisce l'idea di partito politico che era stata alla base dell'esperienza fascista. I partiti politici della repubblica, almeno quelli della prima repubblica, sono formazioni sociali i cui componenti si riconoscono in un preciso orizzonte ideologico⁵¹.

Sono stati, in un certo senso, debitori del fascismo di cui hanno ereditato l'ambizione di rappresentanza.

Ma hanno anche dovuto riconoscere la necessità di assicurare al sistema la possibilità di sopravvivere alla perdita di consenso da parte di uno o più di loro.

Questo è uno dei nodi della Costituzione repubblicana, l'art. 49, Cost. sta con lo scioglimento del partito nazionale fascista di cui alla XII disposizione transitoria e finale in un rapporto assai più complesso di quello che appare a prima lettura.

Il partito nazionale fascista è sciolto perché partito unico, perché strutturalmente incapace di tollerare altri partiti per effetto del suo rapporto di simbiosi con lo Stato, ma il Partito nazionale fascista si moltiplica nei partiti che si affermano a partire dal 25 luglio

⁴⁹ Scrive, infatti, l'«attività di indirizzo non è qualche cosa di nuovo né di esclusivamente proprio dello Stato fascista o, più in generale, degli Stati totalitari», ma piuttosto, «un'attività di indirizzo deve, almeno dal punto di vista logico, considerarsi propria di ogni Stato, come quella che ne determina concretamente di volta in volta i fini, al cui raggiungimento intendono poi armonicamente tutte le altre attività dello Stato medesimo» (V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 40).

⁵⁰ Per "Repubblica" della Costituzione provvisoria si intende l'oggetto della scelta fra Repubblica e Monarchia che era il tema sia del d.l.lgt. 151/1944 che del d.lgs.lgt. 98/1946. Vi è qui un tema piuttosto interessante da sviluppare. Mentre nella prima Costituzione provvisoria la scelta istituzionale era rimessa a un'assemblea appositamente eletta e quindi la scelta del corpo elettorale non avrebbe riguardato la forma istituzionale ma unicamente i rappresentanti che avrebbero regolato la questione, nella seconda Costituzione provvisoria la scelta istituzionale viene delegata direttamente al corpo elettorale. Il corpo elettorale tuttavia sapeva perfettamente di cosa si parlava quando si parlava di monarchia, ma non poteva sapere il significato concreto che avrebbe assunto il lemma Repubblica al termine del processo costituente. Per questa ragione, comprendere il significato di "Repubblica" nel tessuto normativo della Costituzione provvisoria è un tema decisamente significativo e che, in un certo senso, può aiutare a comprendere le scelte della Costituente e quindi lo stesso testo della Costituzione successivamente approvata il 22 dicembre 1947.

⁵¹ Per Pizzorno (A. PIZZORNO, *Il sistema politico italiano*, in *Politica del diritto*, 1971, part. 204) «una classe politica si definisce ideologicamente in termini di fini a lunga scadenza o non negoziabili, cioè di fini che non possono non venire perseguiti pena la caduta dell'identità stessa del soggetto per la quale lo stesso viene riconosciuto dagli altri, cioè la sua riconoscibilità e la sua distinguibilità rispetto agli altri soggetti collettivi. [...] Quando questi fini non negoziabili cadono e l'azione del soggetto collettivo si esaurisce in una successione di fini negoziati e continuamente rinnovanti si determina certamente un maggiore realismo, ma pure una incapacità di proporre i propri fini ai nuovi individui che devono scegliere quel soggetto, proprio perché non si sceglie un soggetto collettivo per la sua capacità di negoziare certi fini, ma invece perché ha dei fini non negoziabili».

1943, in un certo senso li anima, perché ciascuno di essi è, come era il Partito nazionale fascista, e come non era nessun partito dell'epoca statutaria, neppure il socialista, una formazione sociale in cui i cittadini realizzano la propria personalità e, di conseguenza, esprimono la frazione di sovranità che detengono⁵²: è il principio personalista che giustifica la sovranità popolare e il pluralismo della politica espresso dai partiti repubblicani.

Qui, l'indirizzo politico torna ad essere molto simile a quello che era nello stato liberale, solo che non rappresenta il punto di incontro di una maggioranza composta da singoli individui ciascuno dei quali esercita – più o meno strumentalmente – il libero mandato parlamentare.

Rappresenta invece il luogo in cui si manifesta un consenso per intersezione fra posizioni ideologiche incompatibili⁵³ che, attraverso l'indirizzo politico, trovano una nobile mediazione.

La nobile mediazione dei partiti politici, però, non ha avuto una sorte molto diversa da quella che fu caratteristica della rappresentanza politica nello stato liberale: tutti i compromessi fra soggetti le cui posizioni sono sostanzialmente inconciliabili fra di loro finiscono per accontentarsi di poco: il compromesso spinge il consenso per intersezione verso il basso⁵⁴.

Le diverse formule utilizzate per raccontare la prima repubblica (governi a maggioranza tetragona per escludere le estreme dal governo, governi delle astensioni, monocolori di emergenza, e molte se ne potrebbero aggiungere) evidenziano con chiarezza di giornalista la crisi dell'indirizzo politico.

Ma questa crisi riguarda soprattutto ed essenzialmente la forma partito e la sua pretesa di rappresentare la società nel suo complesso, di realizzare attraverso la rappresentanza politica la funzione di mediazione fra la massa e le *élite*.

L'idea che la moltitudine si possa fare uno attraverso il partito politico che era tipica dello stato fascista e che la Repubblica riprende trasformando una istituzione totalitaria in una libertà individuale deve essere compresa anche nella sua dimensione microfisica.

Il partito politico della prima Repubblica è il grande mediatore fra i bisogni dell'individuo e le *élite* che, altrimenti, per il *quivis de populo* sarebbero irraggiungibili.

⁵² C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, spec. 215 ss., dove si individua la funzione del partito nella necessità di rendere il cittadino sovrano anche quando non esprime il voto, il che, però, presuppone dei partiti vitali a cui i cittadini partecipano attivamente.

⁵³ Sull'*overlapping consensus* di Rawls, vedi S. VECA, *La filosofia politica*, Roma-Bari, Laterza, 1998, parte II, part. 33 ss. ma, soprattutto, J. RAWLS, *Liberalismo politico*, trad. it., Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2008.

⁵⁴ Piace rammentare una lettera di Moro a Malagodi: «In linea di principio, Tu puoi essere dissenziente sulla utilità, sulla necessità di inserire, poiché ve n'è la possibilità, alcuni milioni di voti popolari entro il gioco democratico, in posizione non solo di potere, ma di responsabilità. L'impresa è più importante oggi, quando si registra un importante aumento del voto comunista, che sarebbe ingenuo attribuire all'esistenza di una politica di centro-sinistra, perché è frutto amaro dell'inquietudine e dell'impotenza di uno sviluppo economico e sociale che è merito dei democratici aver promosso ma che essi non riescono pienamente a dominare» (lettera di Moro a Malagodi del 1 agosto 1963, cit. in E. TAVIANI, *Le riforme del centro sinistra*, in S. GUERRIERI - A. VERSORI - P.L. BALLINI (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro sinistra (1953-1968)*, Roma, Carocci, 2006, part. 363).

La Democrazia cristiana non era solo Aldo Moro o Fiorentino Sullo, era anche il notevole abruzzese che costruiva il proprio patrimonio di tessere sulla propria capacità di mediare fra i bisogni dei propri *clientes* e gli apparati in grado di soddisfarli⁵⁵.

In questo modo, la degenerazione della rappresentanza che di solito si fa coincidere con la stagione di Mani pulite appare in tutta la sua consistenza: i partiti politici non sono travolti dal malaffare, ma il malaffare dei partiti politici è l'effetto del progressivo smarrimento di senso della funzione di intermediazione esercitata dai partiti politici⁵⁶.

Ma a questa degenerazione della rappresentanza fa da amplificatore anche la crisi dell'indirizzo politico nella chiave dell'overlapping consensus che ha determinato lo scadere verso abissi inconfessabili del compromesso politico.

La prima repubblica ha logorato le sue categorie fondative e la Costituzione è costretta a trovare un modo nuovo per giustificare se stessa.

5. *L'indirizzo politico può sopravvivere alla post democrazia?*

La seconda Repubblica significativamente avvia i suoi primi passi con una riforma elettorale che ha di mira la restituzione dello scettro al principe⁵⁷ attraverso l'adozione di un metodo maggioritario – la cui natura di soluzione di continuità rispetto al modello di democrazia che fu caratteristico della prima Repubblica è sottolineata dal ricorso al referendum che aveva un forte sapore polemico rispetto alle dinamiche della rappresentanza politica⁵⁸. È significativo che le tappe del passaggio dalla prima alla seconda Repubblica siano segnate da un progressivo rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio⁵⁹.

Viene, prima di tutto, in gioco la legge 400/1988, approvata dalla X Legislatura dopo che la IX Legislatura aveva già deliberato un disegno di legge sostanzialmente riprodotto in

⁵⁵ Se si pensa al notevole democristiano tipico dell'immaginario popolare della prima Repubblica, viene in mente la degenerazione clientelare della politica. Il dubbio che si intende proporre è che la funzione essenziale della rappresentanza politica non è la mistica ascendente che trasforma la moltitudine in volontà dello Stato e della Nazione, è, molto più pragmaticamente, la capacità di gestire il rapporto fra governanti e governati, di essere intermediazione fra la massa e l'*élite* che la governa. Il nostro deputato abruzzese non gestisce un patrimonio di raccomandazioni che consentono di essere assunti in quella o quell'altra azienda di Stato, fa molto di più: consente a chi non ha cultura di presentare domanda e partecipare a un concorso.

Ovviamente il concorso di cui si parla è "truccato" ma l'imparzialità della pubblica amministrazione come la sua trasparenza presuppongono un processo di evoluzione sociale che non era certo quello dell'Italia del 1948.

⁵⁶ La figura di Craxi rappresenta emblematicamente questa crisi e la rende tragedia. Vedi il suo discorso del 3 luglio 1992 alla Camera dei deputati, dove il riferimento al vuoto politico è quasi shakespeariano: «Onorevole Presidente, onorevole Presidente del Consiglio, onorevoli deputati, nella vita democratica di una nazione non c'è nulla di peggio del vuoto politico. Da un mio vecchio compagno ed amico, che aveva visto nella sua vita i drammi delle democrazie, ho imparato ad avere orrore del vuoto politico. Nel vuoto tutto si logora, si disgrega e si decompone. E in questo senso ho sempre pensato e penso che un minuto prima che una situazione degeneri bisogna saper prendere una decisione, assumere una responsabilità, correre un rischio».

⁵⁷ Vedi G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Bari, Laterza, 1986, libro che ha costituito in un certo senso il manifesto del passaggio dalla prima alla seconda repubblica.

⁵⁸ A. MORRONE, *La repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946 – 2022)*, Bologna, Il Mulino, 2022, parla di stagione antipartitocratica dei referendum.

⁵⁹ Su cui vedi E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, Tipografia Editrice Pisana, 2017.

questa disciplina interrompendone l'esame a causa del suo anticipato scioglimento. Significativamente l'art. 5 definisce il ruolo e le attribuzioni del Presidente del Consiglio ma soprattutto la relazione di accompagnamento (atto C.38 – X Leg.) chiarisce che la disciplina del governo serve a incanalare e irreggimentare le tensioni che si scaricano sul Governo e che cercano di condizionare la capacità di indirizzo.

La Costituzione all'art. 95 aveva in un certo senso costituzionalizzato il modello Zanardelli riservando al Presidente del Consiglio il ruolo di garante e promotore dell'indirizzo politico.

La l. 400/1988 fa un passo in avanti perché si rende conto che il governo soccombe sotto il peso delle pressioni esterne e cerca di valorizzare il ruolo del Presidente del Consiglio.

Il secondo passo decisivo è il d.P.C.M. 10 novembre 1993, regolamento interno del Consiglio dei ministri. Questo atto, tuttora in vigore, regola le modalità di riunione del consiglio dei ministri e assegna al suo presidente un chiaro ruolo di direzione che, però, non esorbita dalle attribuzioni tipiche del presidente di un collegio, come è dimostrato fra le altre cose dal fatto che questo regolamento interno sia stato adottato con una delibera del Consiglio dei ministri in data 26 ottobre 1993.

Il terzo passaggio è dato dal d.lgs. 303/1999⁶⁰, con cui il governo viene esplicitamente a godere di una autonomia paragonabile a quella degli altri organi costituzionali, potendo disciplinare la propria organizzazione⁶¹ con una libertà che sembra di poter affermare fosse affatto estranea al sistema di cui all'art. 95, Cost.⁶², e al quale hanno fatto seguito i d.P.C.M. 15 aprile 2000, relativo all'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del consiglio (successivamente modificato con d.P.C.M. 23 maggio 2000 e con d.P.C.M. 1 ottobre 2012) e 4 agosto 2000 di disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del consiglio (successivamente modificato con d.P.C.M. 22 novembre 2010 e 17 luglio 2019).

Può valer la pena osservare che mentre il d.lgs. 303/1999 e, a monte di esso, la legge 59/1997 riconoscono al governo una autonomia costituzionale che non era per niente pacifica, ma che si giustifica attribuendo al governo la natura di organo costituzionale per effetto della titolarità della funzione di indirizzo politico⁶³, un tanto dovrebbe significare

⁶⁰ Si legge nella relazione del progetto di legge S 1124: «La riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri [...] mira a ricostituire una struttura idonea a fornire supporto alle funzioni istituzionali del Presidente del Consiglio. Saranno trasferiti a ministeri o costituiti in ente od altro organismo autonomo i dipartimenti che sono venuti nel tempo ad aggiungersi a quelli di diretta attinenza con le funzioni istituzionali del Presidente e sarà assicurata alla Presidenza una autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria assimilabile a quella fruita da organi costituzionali o a rilevanza costituzionale» (enfasi dell'Autore).

⁶¹ Vedi M. MIDIRI, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. e soc.*, 2000, 435 ss. Sull'attuazione di questa disciplina, O. ROSELLI, *I principali atti normativi conseguenti alla riforma del consiglio dei ministri*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020.

⁶² M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano – Giuffrè, 1966, che interpreta 95 in combinato disposto con 97 e ritiene che la disciplina dell'organizzazione della pubblica amministrazione debba essere condivisa fra il Parlamento e altri centri di autonomia, ma vedi anche A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Artt. 1-9*, in *Commentario del codice civile Scialoja Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli – Il Foro italiano, 1977, part. 424 e A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. Vol. I - L'ordinazione in sistema*, Torino, Giappichelli, 1993, part. 198.

⁶³ G. AMATO, *Rapporti fra norme primarie e norme secondarie*, Milano, Giuffrè, 1962, part. 24.

una certa mobilità delle fonti di organizzazione del governo, che dovrebbero modificarsi con l'evoluzione o il mutamento dell'indirizzo politico cui dovrebbero essere asservite.

Non è, però, affatto così: i regolamenti che si sono richiamati godono di una certa stabilità e non sembrano affatto destinati alla transitorietà. Hanno retto le esperienze politiche più varie.

Essi, in fondo, sembrano essere più orientati a caratterizzare l'organizzazione della Presidenza del Consiglio e delle sue dinamiche finanziarie in termini coerenti con il modo di funzionare e di atteggiarsi degli apparati ministeriali, sicché si potrebbe affermare che, in un certo senso, se l'autonomia costituzionale del governo, come quella di ogni altro organo costituzionale, deve essere letta in chiave funzionale come strettamente connessa all'esercizio della funzione che giustifica la qualità di *superiorem non recognoscens* in capo a quel determinato organo costituzionale, allora questa funzione non è l'indirizzo politico inteso in senso classico come supremo potere di direzione degli apparati dello Stato.

Se fosse l'indirizzo politico inteso in senso tradizionale, al mutare della maggioranza potrebbe capitare che muti anche la disciplina di organizzazione del governo.

Ma se, invece, si considera l'indirizzo politico qualcosa che ha cambiato completamente di senso, allora il discorso diventa chiaro.

Difatti la funzione di indirizzo politico ha cessato di essere la funzione nobile di direzione degli apparati amministrativi in maniera coerente per effetto di un governo capace di ferma autorevolezza, ed è diventata quello che sembra essere oggi: lo strumento con cui il governo riconduce ad unità gli stimoli che riceve dai propri apparati amministrativi.

Il governo non è più il conducente dell'amministrazione, immaginata come una macchina, ma è il fantino da circo che costretto a cavalcare un destriero che non è in alcun modo in grado di domare e sottomettere alla propria volontà, fa le veci di colui che comanda, finge con il pubblico di essere lui a dire all'animale quel che questi fa, e, ovviamente, trasforma uno spettacolo di equina destrezza in una parodia di clown.

L'autonomia organizzativa del governo non può avere lo stesso significato se il compito costituzionale del governo è definire l'indirizzo politico cui sottomette l'amministrazione o se, invece, il ruolo costituzionale del governo è quello di assicurare correggendo che l'amministrazione interpreti correttamente gli stimoli che riceve dai propri *stakeholder*.

Qui si mostra tutto il complicato intrecciarsi di politica e amministrazione che è tipico di questi tempi e che, peraltro, era ciò che aveva portato alla elaborazione della legge 59/1997.

Vale la pena osservare che l'indirizzo politico dello Stato liberale nel suo significato minimo di unità di indirizzo fra i diversi ministeri che compongono il governo non contraddice questo assetto, che, invece, è palesemente in contrasto con la visione dell'indirizzo politico che fu propria dello Stato fascista e che, come si è cercato di dimostrare, è caratteristica anche dell'esperienza repubblicana.

In questo secondo schema, infatti, l'indirizzo politico è il modo in cui il partito unico dà un senso agli apparati statali e la Costituzione recepisce questo schema perché i partiti politici della Costituzione sono "partiti mondo" ciascuno dei quali è portatore di una ideologia ed è capace di discutere nobilmente con gli altri fino a trovare un punto di

incontro fra i rispettivi valori ed è questo punto di incontro che dovrebbe caratterizzare l'indirizzo politico.

Non c'è spazio, allora, per un indirizzo politico che proviene dal basso e che viene filtrato dagli apparati amministrativi: il vettore di significato del contratto sociale non può venire dal basso, non si presta ad una giustificazione *a posteriori*. La politica pretende di essere indirizzo per l'amministrazione, non vuole ridursi a giustificare in una cornice unitaria gli *input* che l'amministrazione seleziona in base ai propri interessi.

Ma la politica può essere capace di imprimere una direzione agli apparati dello Stato solo se ha una direzione da imprimere, solo se è capace di sintesi politica rispetto alle esigenze che il corpo sociale esprime e questo, nel modello costituzionale repubblicano, è reso possibile dai partiti politici⁶⁴.

Tuttavia i partiti politici ipotizzati dal costituente come strumenti necessari a far sì che il corpo elettorale non fosse sovrano nel solo momento del voto si sono logorati e si sono logorati proprio nella loro capacità di avvicinare, mediare, fra i bisogni dello Stato comunità e le prestazioni dello Stato apparato.

L'indirizzo politico può sopravvivere a questa crisi⁶⁵?

La funzione di indirizzo politico che si è cercato di ricostruire era tipica di un sistema in cui i partiti politici operano come strumenti di intermediazione fra la moltitudine e le *élite* che la governano, perché in questo modello la connessione fra i partiti politici e le *élite* è data dal confronto competitivo su un indirizzo politico destinato a definire il modo di essere e di agire degli apparati statali.

È l'indirizzo politico che consente allo Stato comunità di imprimere una direzione agli apparati dello Stato attraverso l'attività di governo.

I partiti politici non sono entrati irreversibilmente in crisi per effetto di un destino cinico e baro o della casualità degli accadimenti storici e neppure per la loro decadenza morale.

⁶⁴ La crisi del partito politico riguarda un modello ben preciso e tipico della scienza politica della seconda metà del XX secolo (C. CROUCH, *Post democrazia*, Bari, Laterza, 2003, part. 79 ss.). In questo modello, il partito politico viene immaginato come una serie di cerchi concentrici. Il cerchio più interno (il primo cerchio) contiene i dirigenti del partito, coloro che decidono il programma e l'agenda politica del movimento; il secondo cerchio, i suoi rappresentanti parlamentari, che sono incaricati di rendere vincente il programma del partito nelle competizioni elettorali e di far prevalere la sua agenda nella vita pubblica; il terzo cerchio, i militanti, coloro che volontariamente prestano la loro opera per il partito politico; il quarto cerchio sono i tesserati che manifestano l'adesione al partito contribuendo al suo funzionamento ma che non prestano direttamente la loro opera per il partito; l'ultimo cerchio sono coloro che senza appartenere agli altri cerchi danno il loro voto a quel partito ed è, ovviamente, il cerchio più ampio. Di questo modello, i partiti contemporanei hanno stravolto l'essenza almeno in due direzioni diverse: Da una parte, la dirigenza dei partiti non viene selezionata fra i militanti o, almeno, non sempre: i partiti sanno di avere bisogno di allargare la propria base di consenso e perciò si rivolgono sempre più all'esterno e all'esterno trovano professionalità che possono gestire il consenso con molta maggiore efficienza del personale tradizionale. Dall'altra parte, la decisione dei programmi e dell'agenda politica di un partito dipendono sempre di più da scelte che non vengono prese dai membri di quel partito ma che sono funzionali ad ampliare la sua base. La forma ellittica del partito contemporaneo, secondo Crouch, ed è una opinione alla quale si ritiene di poter aderire, fa sì che il partito contemporaneo possa essere sempre più vicino alle sfere dell'economia e a quelli che in Italia si chiamano poteri forti.

⁶⁵ Parla di crisi del rappresentante Massimo Luciani: M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 2001, 109 ss.. Sul ruolo dei partiti e sulla loro trasformazione: S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, 11 ss.

Sono entrati in crisi perché la funzione di intermediazione che svolgevano è divenuta inutile: non è la struttura concentrica del partito politico che consente ai suoi dirigenti di intercettare il bisogno di rappresentanza dei militanti e dei simpatizzanti e di trasformarlo in un programma e in una agenda politica filtrandolo attraverso ideali non negoziabili⁶⁶.

Nel mondo della post-democrazia questa funzione viene svolta dal mercato che si avvale a questo fine anche dei partiti politici.

Il concetto di post-democrazia è vago, allude a un sistema in cui le forme democratiche esistono ancora ma sono utilizzate da *élites* economiche in grado di condizionarne gli esiti o di sovrapporre la propria volontà a quella che altrimenti sarebbe emersa attraverso una dialettica propriamente democratica⁶⁷.

In questo scenario, i partiti politici entrano necessariamente in crisi perché essi sono funzionali all'esercizio della rappresentanza politica ma la rappresentanza politica viene, ormai denigrata e letta come espropriazione del politico sicché è facile riverstirla con vaghi populismi⁶⁸.

⁶⁶ Scrive A. Pizzorno, (A. PIZZORNO, *Il sistema politico italiano*, in *Pol. Dir.*, 1971, part. 204) che *una classe politica si definisce ideologicamente in termini di fini a lunga scadenza o non negoziabili, cioè di fini che non possono non venire perseguiti pena la caduta dell'identità stessa del soggetto per la quale lo stesso viene riconosciuto dagli altri, cioè la sua riconoscibilità e la sua distinguibilità rispetto agli altri soggetti collettivi. [...] Quando questi fini non negoziabili cadono e l'azione del soggetto collettivo si esaurisce in una successione di fini negoziati e continuamente rinnovanti si determina certamente un maggiore realismo, ma pure una incapacità di proporre i propri fini ai nuovi individui che devono scegliere quel soggetto, proprio perché non si sceglie un soggetto collettivo per la sua capacità di negoziare certi fini, ma invece perché ha dei fini non negoziabili.*

E' una pagina ancora attuale.

Definitivamente attuale.

E non appare un caso che il testo di Colin Crouch dedicato alla post democrazia sia stato, nella parte in cui analizza i problemi dei partiti politici contemporanei, anticipato dal saggio *Intorno ai partiti e ai movimenti: militanti, iscritti, professionisti e il mercato*, in D. DELLA PORTA - M. GRECO - A. SZAKOLCZSAI (a cura di), *Identità, riconoscimento, scambio. Saggi in onore di Alessandro Pizzorno*, Bari, Laterza, 2000, 135 ss.

⁶⁷ Il concetto di post democrazia è stato elaborato da Colin Crouch (C. CROUCH, *Post democrazia*, cit.) che inizialmente ha utilizzato questa espressione in chiave polemica per individuare un sistema che è ancora governato da istituzioni democratiche ma che in realtà è guidato da *lobbies* economiche e dal potere dei *mass media*, Crouch ha specificato ulteriormente la sua impostazione (Id., *Post-Democracy and Populism*, in *The Political Quarterly*, 90 (1), 124-137) affermando che sebbene le istituzioni di regolazione (media e tribunali) continuano a funzionare, le decisioni sono appannaggio di ristrette *élites* economiche per effetto del progressivo affermarsi del neoliberismo (Id., *Combattere la postdemocrazia*, Bari, Laterza, 2020). Per questo autore, «L'idea di postdemocrazia ci aiuta a descrivere situazioni in cui una condizione di noia, frustrazione, e disillusione fa seguito a una fase democratica; quando gli interessi di una minoranza potente sono divenuti ben più attivi della massa comune nel piegare il sistema politico ai loro scopi; quando le *élites* politiche hanno appreso a manipolare e guidare i bisogni della gente; quando gli elettori devono essere convinti ad andare a votare da campagne pubblicitarie gestite dall'alto» Nel pensiero di Crouch, il percorso democratico può essere inteso come una parabola in cui da uno stato predemocratico, l'età dei parlamenti liberali, in cui le *élites* determinavano le agende politiche del governo in base agli interessi che rappresentavano, a un modello democratico, il punto più alto della parabola, in cui il potere di definire l'agenda della nazione era stato conquistato da partiti di massa, alla fase post democratica in cui le *élites* stanno recuperando il ruolo che avevano nel modello predemocratico sfruttando a questo scopo le potenzialità dei partiti non più di massa che vengono aziendalizzati.

⁶⁸ Poche espressioni sono abusate come il lemma "populismo", il populismo cui si accenna nel testo è quello che fa leva sull'idea di rappresentanza diretta, un ossimoro, a ben vedere (in questi termini, E. DE BLASIO, M. SORICE, *Technopopulism and Direct Representation*, in P. BLOKKER - M. ANSELMINI (a cura di), *Multiple Populisms. Italy as Democracy's Mirror*, London: Routledge, 2020; N. URBINATI, *Io, il popolo*, Milano, Feltrinelli, 2020), e che realizza la rappresentanza diretta attraverso una identificazione emotiva fra il *leader* e i suoi *follower* (M. HIGGINS, *Media and their Publics*, Maidenhead: Open University Press, 2020; K. WAHL-JORGENSEN, *Emotions, Media and Politics*. Cambridge, Polity, 2018; E. De Blasio, E. e D. Selva, *Emotions in the Public Sphere: Networked Solidarity, Technology and Social Ties*, in B. FOX (a cura di), *Emotions and Loneliness in a Net-worked Society*, London, Palgrave Macmillan, 2019). Nella realtà, il populismo, che nasce dalla paura della glocalizzazione di un ceto non più medio e sempre più impaurito, si alimenta di una concezione passiva della cittadinanza: non più una cittadinanza attiva capace di sviluppare identità collettive, di percepirne gli interessi e di formulare le relative domande di rappresentanza, ma «protesta e accusa [...] con lo scopo principale di

La post democrazia si alimenta del populismo, sia perché può condizionare direttamente l'opinione pubblica attraverso questo meccanismo di identificazione emotiva sia perché il populismo distoglie l'opinione pubblica dai temi più significativi dell'agenda politica reale, concentrandoli su obiettivi fantasma, *red herring*⁶⁹ che ingannano gli elettori, trattati né più né meno che come mute di cani nella caccia alla volpe.

In questo modello, entra in crisi la teoria classica della democrazia con le sue ambizioni kantiane di razionalità, così legate a una morale capace di pervadere anche la sfera pubblica⁷⁰, che in qualche modo riemergono in Habermas quando afferma che sia le istituzioni sovranazionali con la loro capacità di limitare regolando il mercato e di riaffermare lo Stato sociale, sia le reti telematiche di discussione che la stessa globalizzazione ha liberato possono riaffermare gli ideali di una democrazia razionale contro il potere del mercato⁷¹.

Tuttavia il riferimento alla Unione Europea non pare del tutto convincente: se gli Stati nazionali falliscono, perché dovrebbe riuscire una loro unione? Sarebbe così se il tema dello scontro fosse meramente dimensionale, se ciò che contasse in questo scontro fossero i fatturati delle grandi società del capitalismo globale contro i prodotti interni lordi e non, invece, una diversa dimensione del politico che ha determinato la progressiva perdita di legittimazione del sistema della rappresentanza.

Si è sottolineato che il capitalismo ha distrutto la democrazia politica, dentro e fuori, e lo ha fatto introducendo il sistema dei mass media come unico osservatore del sistema politico⁷² in luogo del circuito Parlamento – governo nel suo continuo dialogo con le istituzioni di garanzia e i partiti politici.

Il tribunale dell'opinione pubblica non è più un tribunale ma una tribuna che guida e condiziona il sistema politico.

L'opinione pubblica è inseparabile dalla pubblicità e la pubblicità segue le logiche della biopolitica⁷³.

vedere i politici chiamati a render conto, messi alla gogna e sottoposti a un esame ravvicinato della loro integrità pubblica e privata» (C. CROUCH, *cit.*, part. 18). E' questo populismo che ha permesso alla magistratura di svolgere una funzione di supplenza della politica sfruttando esattamente la struttura ellittica del partito politico cui si è accennato. Nella degenerazione della funzione costituzionale della magistratura è uno dei maggiori problemi della attuale crisi italiana.

⁶⁹ Vedi C. GALLI, *Spazio e politica nell'età globale*, in *Filosofia politica*, 2000, 357 ss. ma anche M. SORICE, *La piattafomizzazione dell'opinione pubblica*, in *Comunicazione politica*, 2020, 371 ss.). In generale sul populismo, vale la pena citare M. BARBERIS, *Dal populismo digitale si guarisce? Tre possibili rimedi*, in *Ragion pratica*, 2020, 9 ss.).

⁷⁰ J. L. VILLACAÑAS BERLANGA, *Crisi con spettatore: un bilancio a proposito della democrazia*, in *Filosofia politica*, 2006, 449 ss., per il quale l'essenza della teoria democratica classica era l'idea che fosse possibile la piena razionalizzazione dello Stato e il suo fondamento su di una base razionale e legale, il che non è lontano né da Kant, né da Bentham, che, forse, più di Kant è vicino alle democrazie contemporanee.

⁷¹ Vedi J. HABERMAS, *La costellazione post-nazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia* (1998), Milano, Feltrinelli, 1999.

⁷² In questi termini, J. L. VILLACAÑAS BERLANGA, *cit.*, part. 461: il capitalismo, in altre parole, ha fatto con il sistema politico la stessa cosa che aveva fatto con il sistema economico. I mass media sono l'unico osservatore del sistema politico (e un osservatore piattafomizzato, polarizzato, condizionabile da logiche algoritmiche), ma questo accade perché il mercato è l'unico osservatore del sistema economico.

⁷³ Vedi per il concetto di biopolitica, ovviamente, M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, Cours au Collège de France (1977-1978), édition établie par M. SENELLART, Paris, Seuil, 2004 (ed. it. *Sicurezza, territorio, popolazione*, Milano, Feltrinelli, 2005).

In questa chiave di lettura, Antonio Negri ha proposto la categoria della sussunzione globale, per sottolineare che tutte le dinamiche del reale (i sistemi sociali, politici, estetici, religiosi) vengono attratte nella cornice comune del mercato e del capitalismo⁷⁴.

Si tratta di una chiave di lettura estrema, cui si può aderire o che si può rifiutare, o che si può interpretare trasformando la democrazia in uno strumento di osservazione del potere attraverso l'opinione pubblica⁷⁵, però questa chiave di lettura trova il proprio fondamento nella crisi dei partiti politici e se l'interpretazione del fenomeno può essere discutibile, il fenomeno lo è molto meno.

L'indirizzo politico era lo strumento con cui la democrazia, intesa come opportunità per le masse di partecipare attivamente alla vita pubblica, fissava un quadro coerente di priorità da perseguire attraverso gli apparati dello Stato.

Il mercato non ha bisogno di generare questo tipo di indirizzo politico che aveva come naturale scopo quello di limitarne l'arroganza a favore degli interessi delle masse, il mercato "commodifica"⁷⁶ l'indirizzo politico.

La commodificazione dell'indirizzo politico avviene quando il mercato può utilizzare i mezzi di condizionamento di cui dispone per fissare le priorità dell'azione dello Stato apparato.

In questo quadro, l'indirizzo politico rischia di non essere più una funzione *up – down*, dal circuito Parlamento – governo verso l'amministrazione, ma di diventare *bottom – up*: il circuito Parlamento – governo è chiamato a risolvere in un quadro unitario le diverse priorità che l'amministrazione seleziona attraverso il mercato.

Come sottolinea Crouch⁷⁷, sarebbe sbagliato immaginare che la parabola discendente della democrazia sia definitivamente compiuta: nell'attuale fase di sviluppo costituzionale, la parabola discendente porta con sé ancora molti dei valori che avevano caratterizzato la fase ascendente e l'indirizzo politico mantiene ancora, talvolta, i tratti della nozione originaria.

Ma la tensione che si è segnalata non può essere ignorata e l'obiettivo non può essere la restaurazione del passato ma deve essere l'adattamento dei fini che sono propri di una democrazia a una realtà che sembra incompatibile con quei fini o comunque disinteressata.

In questa realtà, la crisi dell'indirizzo politico sta con la crisi della rappresentanza e come quella deve essere gestita immaginando nuovi canali di espressione degli interessi delle masse in modo da coinvolgerle di nuovo nella fissazione delle priorità pubbliche.

Che questo sia possibile semplicemente eleggendo il premier sembra troppo semplice, per un verso, e contraddittorio per l'altro: un "imperatore eletto dal popolo" è uno strumento di efficienza, non di rappresentanza.

⁷⁴ Vedi questo concetto in A. NEGRI - M. HARDT, *Il lavoro di Dioniso. Per la critica dello Stato postmoderno*, Roma, Manifestolibri, 1995; ID., *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, Rizzoli, 2002 e ID., *Moltitudine. Guerra e democrazia nel nuovo ordine imperiale*, Milano, Rizzoli, 2004.

⁷⁵ In questi termini, N. LUHMANN, *Potere e complessità sociale*, saggio introduttivo di D. ZOLO, trad. di R. Schmidt e D. Zolo, Milano, il Saggiatore, 1979, in particolare il cap. I e 12.

⁷⁶ Si tratta della trasformazione di un bene immateriale in una merce che può essere oggetto di commercio: C. HERMANN, *The critique of commodification. Contours of a post capitalistic society*, NY, Oxford University Press, 2022.

⁷⁷ *Cit.*, *passim* ma part. 8 e ss.