Editoriale
L'indirizzo politico: la rinascita dell'araba fenice

Francesco Medico[**]

1. *L'indirizzo politico è morto, viva l'indirizzo politico*! Ci sono alcune categorie teoriche che fanno parte del *disciplinare* di un campo scientifico e che spiegano la stessa ragion d'essere di un ramo del sapere. Ebbene, l'indirizzo politico rappresenta questo per il diritto costituzionale. Oppure, esprimendo lo stesso concetto in altri termini, indica per la nostra materia un *numero primo*, come direbbero i matematici, cioè qualcosa che non è scomponibile a sua volta: è l'atomo, l'elemento fondamentale da cui si generano tutti gli altri. Ed è tanto vera questa affermazione che, se si pone in rapporto anche con altri numeri primi del diritto costituzionale, permette di illuminarne il senso e di dare nuove letture e adattamenti: basti pensare al rapporto tra indirizzo politico e costituzione, indirizzo politico e democrazia, indirizzo politico e governo, indirizzo politico e sovranità, ecc. Ma si può continuare su questa scia interpretativa: se per Santi Romano il diritto costituzionale rappresenta il tronco di un albero da cui si dipanano tutti i rami, cioè tutti gli altri settori del diritto, l'indirizzo politico è la *radice* di questo albero, la parte più profonda, che dà nutrimento alla costruzione, ne garantisce le condizioni di riproduzione e riempie di significato il *positum*, ciò che è posto e visibile agli occhi del giurista. È come un *fiume carsico*: scorre nel sottosuolo, crea percorsi sotterranei, appare e riappare anche a chilometri di distanza da dove nasce, ma determina una cosa sopra tutte: definisce *morfologicamente* il territorio su cui insiste, senza che in superficie necessariamente ce ne si accorga. Per questo motivo, lo studioso del diritto può far finta che non esista, oppure dire che non rientra nel suo campo di analisi, ma nel momento stesso in cui afferma ciò dimostra che ne è influenzato indirettamente, che il concetto influisce sui suoi processi interpretativi, li condiziona, li definisce, li riempie di contenuto a livello inconscio. Nel negare l'indirizzo politico, insomma, lo si

[**] *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale 2/2026
DOI: 10.3280/DC2026-002001 ISSN 2611-2590 ISSNe 2611-3376

Copyright © FrancoAngeli This work is released under Creative Commons Attribution - Non-Commercial - NoDerivatives License. For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org

afferma dialetticamente e nel sostenere l'avalutatività del fenomeno giuridico, si conferma soltanto di assumere una precomprensione ideologica[1] dello stesso, senza esserne consapevoli.

Altra questione è, invece, sostenere che l'indirizzo politico è stata una categoria storicamente determinata perché ha avuto, per il diritto costituzionale, una parabola: cioè un inizio e una fine e solo in quel contesto ha senso usarla. Qui la critica si fa più insidiosa, poiché non mette in discussione la correttezza teorica della categoria, bensì la sua attitudine a spiegare il presente. Secondo questa impostazione, l'indirizzo politico apparterrebbe ad una determinata stagione dello Stato del Novecento (la crisi dello Stato liberale prima, costituzionale poi): quella segnata dall'allargamento della base sociale con il suffragio universale, dagli sconvolgimenti autoritari, dall'avvento della nuova democrazia, dalla centralità dei partiti di massa, dall'equilibrio tra Parlamento e Governo, dalla relativa stabilità dei rapporti sociali e dalla riconducibilità dei processi decisionali entro circuiti istituzionali ben identificabili. Venute meno tali condizioni, la categoria avrebbe progressivamente esaurito la propria funzione euristica, trasformandosi in un utile strumento per lo storico del diritto, ma non più per il costituzionalista chiamato a interpretare il tempo presente.

È una conclusione che questo fascicolo invita seccamente a respingere, perché *confonde il mutamento dell'oggetto con l'inadeguatezza dello strumento*. E ciò per una ragione tanto semplice quanto decisiva: le categorie fondamentali del diritto costituzionale non si identificano mai completamente con le forme storiche nelle quali esse si manifestano. Esse sopravvivono alle trasformazioni dell'ordinamento proprio perché esprimono problemi sempiterni, destinati a riproporsi ogniqualvolta mutino gli assetti del potere. L'indirizzo politico appartiene a questa famiglia di concetti, perché è un felice esercizio di *astrazione*, che parte dal contesto in cui nasce ma si emancipa da esso: inizia ad essere utilizzato perché *applicato* in un determinato momento, ma poi diventa *applicabile*, salvo falsificazione tutta da dimostrare, anche in altre situazioni storico-politiche. Questo poiché esso continua a interrogare il costituzionalista ogni volta che si renda necessario comprendere come la pluralità delle forze politiche, economiche e sociali trovi una sintesi nell'azione dei poteri pubblici, come le istituzioni concorrano alla definizione delle grandi scelte collettive e come tali processi incidano sulla stessa configurazione della forma di Stato e della forma di governo. Per le autrici e

[1] Che, diciamolo, non è una brutta parola, ma significa avere un sistema coerente di idee, anche se non di *default* giusto, cfr. C. Galli, *Ideologia*, il Mulino, 2022.

Copyright © FrancoAngeli This work is released under Creative Commons Attribution - Non-Commercial - NoDerivatives License. For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org

gli autori di questo fascicolo, insomma, non è la categoria dell'indirizzo politico ad essere tramontata: sono mutate le forme attraverso cui esso si produce e si manifesta. In questa prospettiva, la *rinascita dell'araba fenice* evocata dal titolo dell'editoriale non riguarda tanto la categoria in sé, quanto il rinnovato interesse nei confronti della domanda che essa racchiude. Non si tratta di stabilire se l'indirizzo politico, decisionisticamente parlando, continui ad essere localizzabile in un determinato organo costituzionale, né di individuare un unico centro di imputazione della decisione politica. Piuttosto, si tratta di verificare se la categoria continui a offrire una chiave di lettura capace di cogliere la dimensione *dinamica* dell'ordinamento costituzionale, seguendo le traslazioni dei suoi baricentri istituzionali, le trasformazioni delle relazioni tra politica e diritto e il progressivo riassestarsi delle forme attraverso cui il potere si organizza e si legittima.

2. È proprio da questa convinzione che prende le mosse il presente lavoro, che prima ancora di essere un fascicolo è un progetto collettivo che ha visto impegnati i suoi autori e autrici in un percorso di studio, ricerca e confronto che ha preso forma ben due anni fa in vari incontri e riunioni che hanno preparato e *significato* il momento della scrittura. La sua origine, infatti, non risiede tanto nell'ambizione di aggiungere un ulteriore tassello a una letteratura già consolidata, quanto nella percezione di un *vuoto*. È vero che negli ultimi anni il diritto costituzionale ha assistito a una significativa riscoperta di alcune delle proprie grandi categorie teoriche classiche, dopo l'epoca della *fine della storia*. Si è tornati a discutere di costituzione materiale, di legittimazione democratica, di forma di Stato, di forma di governo e persino di sovranità, quasi che le profonde trasformazioni del tempo presente avessero imposto alla dottrina il ritorno sui propri fondamentali. Eppure, in questo movimento di *νόστος* alle categorie fondative, proprio l'indirizzo politico, salve alcune rare e significative eccezioni, sembrava essere rimasto in una sorta di *terra di nessuno*: troppo "classico" per essere considerato una categoria del presente su cui rifondare nuove riflessioni, ma al tempo stesso troppo importante per essere definitivamente consegnato alla storia della disciplina.

Naturalmente, sarebbe ingeneroso sostenere che sull'indirizzo politico fosse calato il silenzio. Negli ultimi decenni non sono mancati studi sul tema o tentativi di rilettura elaborati dalla dottrina, ma di cui – sembra quasi banale dirlo – non condividevamo a fondo i portati teorici e che ci facevano rimanere insoddisfatti. Ciò che è sembrato mancare a quelle

Copyright © FrancoAngeli This work is released under Creative Commons Attribution - Non-Commercial - NoDerivatives License. For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org

ricostruzioni era, infatti, il tentativo di interrogare nuovamente la categoria nella sua "rotondità", guardandola non come contenitore linguistico *neutro* e *neutralizzato* nel quale poter inserire qualsiasi cosa, quasi che fosse un reperto storico *bon à tout faire*, ma assumendola come strumento in grado di fotografare la relazione essenziale tra *dinamiche di potere* e *diritto costituzionale*. In altri termini, mancava una riflessione corale che provasse a leggere l'indirizzo politico come punto di osservazione privilegiato delle trasformazioni del costituzionalismo contemporaneo e a verificare se, e in quale misura, l'indirizzo politico fosse ancora capace di tenere insieme fenomeni apparentemente distanti: le dinamiche delle grandi potenze nella globalizzazione, l'integrazione europea e la forma di Stato, l'evoluzione della forma di governo, il ruolo delle istituzioni di garanzia, le autonomie territoriali, l'amministrazione, le trasformazioni della rappresentanza politica e della società, le evoluzioni del capitalismo, ecc. Da questa intuizione è nata l'idea del fascicolo.

Un'idea che ha trovato immediatamente il convinto sostegno del Direttore di questa Rivista, Roberto Bin, il quale non soltanto ha accolto fin da subito la proposta, ma ha scelto di affidarne la realizzazione a un gruppo di giovani studiosi. Se questo numero ha visto la luce, lo si deve anche a quella fiducia iniziale e sempre riconfermata, senza la quale il progetto sarebbe probabilmente rimasto confinato allo stadio di un'idea: un *embrione* senza possibilità di essere immesso nel dibattito scientifico. Nel corso della preparazione del fascicolo è intervenuto un secondo elemento che ha contribuito significativamente a rafforzarne la struttura. Il convegno dedicato all'indirizzo politico, promosso da Andrea Morrone a Bologna il 28 e 29 novembre 2025, ha rappresentato un alto momento di riflessione e ha restituito alla comunità scientifica una categoria tutt'altro che pacificata, riportandola al centro del dibattito costituzionalistico. Più ancora delle conclusioni cui è pervenuto, ciò che è apparso significativo è stato il metodo del confronto: la pluralità delle impostazioni emerse, la distanza tra alcune ricostruzioni teoriche e, in certi momenti, la stessa asprezza del dibattito hanno mostrato come l'indirizzo politico continui a costituire uno dei nodi teorici più controversi della disciplina. È stato anche questo confronto a convincerci della necessità di proseguire lungo il percorso già intrapreso, nella consapevolezza che una categoria capace ancora oggi di suscitare letture tanto differenti è, probabilmente, una categoria che non ha cessato di interrogare il diritto costituzionale e di "appassionare" chi il diritto costituzionale contribuisce a farlo e a studiarlo.

Copyright © FrancoAngeli This work is released under Creative Commons Attribution - Non-Commercial - NoDerivatives License. For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org

3. I contributi qui raccolti muovono da *scuole di pensiero* differenti: da sensibilità teoriche profondamente diverse e da tradizioni scientifiche non sempre coincidenti. Alcuni hanno privilegiato la riflessione sulla forma di Stato, altri la forma di governo, alcuni hanno concentrato l'attenzione sulle istituzioni rappresentative, altri ancora sulle istituzioni di garanzia, sulle autonomie territoriali, sull'amministrazione o sulle trasformazioni della società. Lo stesso può dirsi per le sensibilità giuridico-culturali con cui si è approcciato il problema: c'è chi si sente più legato ad un normativismo costituzionale, chi sviluppa un materialismo istituzionalista, chi guarda al prisma della costituzione vivente, chi è vicino ad un positivismo moderato, chi ha ripreso una visione deliberativa di tipo habermasiano, chi ha adottato la versione prescrittiva dell'indirizzo politico, chi afferma di rifarsi alla concezione esistenziale dello stesso, ecc. Lungi dal rappresentare un limite, questa pluralità di approcci costituisce il principale elemento di interesse e di ricchezza dell'indagine. Essa dimostra, infatti, come l'indirizzo politico continui a rappresentare un luogo di incontro tra diverse metodologie e differenti culture costituzionalistiche, accomunate dall'esigenza di comprendere i processi attraverso cui il potere assume forma giuridica e il diritto costituzionale conserva la propria capacità ordinante. Se esiste un *fil rouge* che attraversa tutte queste riflessioni, esso consiste nell'idea che il diritto costituzionale non possa rinunciare a comprendere *dove* si forma il potere politico, *quali soggetti* lo esercitano, *attraverso quali processi* esso si traduce in decisioni giuridicamente rilevanti e *quali trasformazioni* tali processi producano sulla forma dello Stato e della costituzione.

Una volta data la domanda di fondo, diventa allora naturale e conseguente la struttura che abbiamo voluto dare al fascicolo. I contributi raccolti non intendono offrire una teoria unitaria dell'indirizzo politico, perché ognuno degli autori ne ha incorporata una propria probabilmente, difficilmente destinata ad assorbire le altre: alcune potranno avere maggiori gradi di innovatività o presentare un più alto livello di critica rispetto al dibattito presente, ma poco conta se guardate da un punto di vista generale. Essi condividono, piuttosto, un medesimo punto di partenza: assumere l'indirizzo politico come la *lente prospettica* attraverso cui osservare le trasformazioni dell'ordinamento costituzionale contemporaneo. Quello che si è scelto di fare – e qui secondo noi è stata maggiore la sfida – è stato cambiare il metodo di indagine. Non abbiamo proceduto dalla categoria ai fenomeni, ma, controintuitivamente, dai fenomeni alla categoria. Detto in altri termini, abbiamo osservato, ponendoci sulle spalle dei giganti della nostra materia, se le

Copyright © FrancoAngeli This work is released under Creative Commons Attribution - Non-Commercial - NoDerivatives License. For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org

trasformazioni intervenute nei diversi settori dell'ordinamento possano ancora essere ricondotte a una comune riflessione sull'indirizzo politico o se, al contrario, impongano una sua revisione o un suo abbandono. Naturalmente, la risposta, per quanto ci riguarda, non può che essere positiva: l'indirizzo politico rimane e permane una delle lenti, quel *numero primo* di cui parlavo prima, per studiare la crisi dello Stato costituzionale. E leggendo per intero tutto il numero monografico, emerge con chiarezza un dato. Nessuno dei contributi sostiene che l'indirizzo politico sia rimasto immutato per come era stato ricostruito negli anni '30 o nel periodo post-costituzionale. Nessuno, però, neppure conclude per la sua irrimediabile dissoluzione. Questo è il nostro *minimo comune denominatore*. Al contrario, tutti mostrano come esso abbia modificato i propri luoghi di formazione, i propri strumenti di manifestazione e gli stessi soggetti chiamati a determinarlo. È questo, probabilmente, il tratto comune (il *distillato*) che attraversa l'intero fascicolo: la convinzione che le trasformazioni dello Stato costituzionale, della costituzione, della politica, del potere più in generale non abbiano determinato la scomparsa dell'indirizzo politico, ma impongano di ri-definirne il senso attorno a quella triade essenziale, la quale va oggi riempita nuovamente di contenuto esplicativo: *unità politica-istituzioni-rapporti sociali*.

4. In questa prospettiva si collocano i singoli saggi. L'analisi della forma di Stato mostra come l'integrazione europea e i processi di globalizzazione abbiano profondamente modificato i tradizionali circuiti della decisione politica, imponendo di interrogarsi sul rapporto tra vincoli esterni e funzione di governo, ponendo al centro il rapporto tra indirizzo politico e costituzione (*Alberto Arcuri*). L'indagine sulla forma di governo ricostruisce, invece, il progressivo spostamento del baricentro decisionale all'interno dell'esecutivo e il conseguente riassestamento dei rapporti con il Parlamento (*Giacomo Menegus*). Lo studio dedicato alle istituzioni di garanzia, e in particolare alla Corte costituzionale, mostra come queste partecipino oggi, in forme nuove, alla determinazione dell'indirizzo politico costituzionale (*Edoardo Caterina*). Il saggio sull'amministrazione, invece, assume il rapporto tra politica, burocrazia e tecnica come prisma attraverso cui leggere uno dei fenomeni più caratteristici del costituzionalismo odierno: la progressiva amministrativizzazione della politica e il conseguente riassetto dei rapporti tra indirizzo politico e apparato amministrativo (*Silvia Filippi*). Quello dedicato al regionalismo mostra come le trasformazioni dello Stato autonomistico abbiano progressivamente spostato i luoghi di formazione dell'indirizzo politico territoriale,

Copyright © FrancoAngeli This work is released under Creative Commons Attribution - Non-Commercial - NoDerivatives License. For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org

individuando nel sistema delle Conferenze il principale spazio di emersione di un indirizzo politico delle Regioni (*Andrea Conzutti*). Infine, l'attenzione rivolta alle dinamiche della società costituisce un invito a non dimenticare che nessun indirizzo politico nasce esclusivamente nelle istituzioni, ma trova sempre nella dimensione materiale dei rapporti sociali la propria origine e legittimazione, anche oltre la sua storica identificazione nel paradigma partito-centrico (*Francesco Medico*).

5. Considerati nel loro insieme e visti da vicino, questi percorsi di ricerca restituiscono un'immagine forse meno rassicurante e solo apparentemente poco unitaria, certamente però più aderente alla complessità del costituzionalismo contemporaneo. Quello che se ne può trarre è che quest'ultimo forse non è necessariamente *poli-archico*, ma possiamo dire che sia sicuramente *poli-morfico*. Tuttavia, se si allarga la messa a fuoco della macchina da presa, se si supera la δόξα del remo spezzato di Platone e si guarda sotto l'acqua, si capisce anche ben altro: che l'indirizzo politico produce continui processi di ri-definizione di unità politica, che tendono all'*organizzazione* e alla *stabilizzazione* del potere. Esso si presenta come il risultato di una trama di rapporti (una funzione secondo Mortati, un'attività secondo Crisafulli) nella quale interagiscono istituzioni, forze politiche, autonomie territoriali, amministrazioni, corti e, più in generale, tutti quei processi attraverso i quali *il potere acquista forma giuridica*. E porre l'accento su uno piuttosto che sull'altro, dipende dalle prospettive teoriche di fondo con cui il *soggetto* (il giurista in questo caso) guarda l'*oggetto* (le norme, le istituzioni e la realtà costituzionale). Per questo siamo convinti che parlare oggi di indirizzo politico significa, ancora una volta, parlare del cuore stesso del diritto costituzionale.

Non è forse un caso, del resto, che la categoria dell'indirizzo politico – prendendo a prestito l'immagine delle *maree* – torni con particolare forza proprio nei momenti di crisi e sembri invece ritirarsi nei periodi di maggiore stabilità. Quando gli equilibri istituzionali appaiono consolidati, quando i processi decisionali sembrano riconducibili ai circuiti ordinari della rappresentanza e del governo, la domanda su dove si formi il potere politico tende a rimanere sullo sfondo. È nelle fasi di trasformazione e di rottura, invece, quando i centri decisionali si spostano e si comprime la trama pluralista della costituzione, quando emergono nuovi attori e si modificano i rapporti tra istituzioni e società, che diventa nuovamente necessario interrogarsi sulla genesi dell'ordinamento e mettere in discussione gli assetti dottrinali consolidati, squarciando il *velo di Maya*. L'indirizzo politico conserva allora il

Copyright © FrancoAngeli This work is released under Creative Commons Attribution - Non-Commercial - NoDerivatives License. For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org

proprio valore conoscitivo proprio perché consente di attraversare la superficie delle forme giuridiche e istituzionali (la *pelle*) per cogliere i nodi profondi (il *sottopelle*) attraverso cui il potere si organizza e si riproduce: uno strumento per guardare oltre l'apparenza fenomenica dell'ordinamento e comprendere ciò che opera al di sotto della sua dimensione immediatamente visibile. In definitiva, quello che noi abbiamo imparato da questo percorso è stato questo: l'*araba fenice* non può mai morire, ma risorge (deve risorgere) in tutte le epoche storiche. Non è mai realmente scomparsa, piuttosto ha solo cambiato il luogo nel quale cercarla e sta a noi studiose e studiosi descriverla nella sua forma e nella sua sostanza. Insomma: l'indirizzo politico conserva ancora un *plusvalore epistemologico* insostituibile e vale la pena continuare a farne oggetto del nostro sapere per rinverdire la ricerca costituzionale del presente e del futuro.

Copyright © FrancoAngeli This work is released under Creative Commons Attribution - Non-Commercial - NoDerivatives License. For terms and conditions of usage please see: http://creativecommons.org