



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2024

**La reputazione delle istituzioni
democratiche nella prospettiva
del diritto costituzionale**

di Sara Lieto

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA REPUTAZIONE DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE NELLA PROSPETTIVA DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

di Sara Lieto

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

SOMMARIO: 1. IL PERIMETRO E LA STRUTTURA DELL'INDAGINE; 2. LA REPUTAZIONE NEL SOLCO DELLE SCIENZE SOCIALI: ALCUNI RILIEVI INTRODUTTIVI; 3. IL PERIMETRO COSTITUZIONALE DELLA REPUTAZIONE: DIGNITÀ, DOVERI, DISCIPLINA, FEDELITÀ E ONORE; 4. LA REPUTAZIONE DELL'ORGANO MONOCRATICO; 5. LA REPUTAZIONE DELL'ORGANO COLLEGIALE; 6. GLI ORGANI DI GARANZIA: CARENZA DI LEGITTIMAZIONE DEMOCRATICA VERSUS LIVELLO REPUTAZIONALE POSITIVO; 7. GLI ORGANI RAPPRESENTATIVI: SUSSISTENZA DI LEGITTIMAZIONE DEMOCRATICA VERSUS LIVELLO REPUTAZIONALE NEGATIVO; 8. REPUTAZIONE ISTITUZIONALE E PRASSI COSTITUZIONALE: L'IPOTESI DELLA REVISIONE TACITA DELLA COSTITUZIONE; 9. LA REPUTAZIONE E IL PRINCIPIO PLURALISTA; 10. LA REPUTAZIONE DELLA TECNOCRAZIA; 11. RILIEVI IN CODA SULLA REPUTAZIONE COME ESITO DEL DISCORSO PUBBLICO SULLE ISTITUZIONI.

1. Il perimetro e la struttura dell'indagine

Che cos'è la reputazione, a partire dalle sue dimensioni etimologiche e contestuali, è un interrogativo che interessa diverse branche delle scienze sociali. Il punto di vista prescelto in questa sede di riflessione pone il tema della reputazione al confine tra il diritto costituzionale e la scienza politica ed è rivolto, in particolare, alla reputazione delle istituzioni pubbliche che si definisce all'interno di un sistema costituzionale democratico.

In via preliminare va chiarito che la scelta di indagare tale concetto – non propriamente giuridico, o almeno non del tutto – ha origine dall'evidenza della sua attualità in una fase storica in cui le accelerazioni e le trasformazioni dei mezzi di comunicazione, dovute allo sviluppo delle tecnologie, incidono fortemente sul suo significato e sulla sua costruzione. Tale incidenza ha ripercussioni piuttosto evidenti anche sul versante istituzionale. In contesti ordinamentali di democrazia plu-

ralista il grado di affidabilità¹ dei pubblici poteri è, infatti, sempre più rimesso a giudizi che si definiscono non solo nell'ambito del circuito della rappresentanza mediante il voto, ma anche attraverso altre forme di riconoscimento e affidamento che si sviluppano e si consolidano in altre sedi e sulla base di altri sistemi di legittimazione non sempre formali, ascrivibili ad esempio al sapere tecnico e a competenze consolidate anche in contesti non istituzionali².

I punti sui quali si concentrerà la presente riflessione – dopo aver chiarito il concetto di reputazione da un più ampio punto di vista delle scienze sociali e averne definito il perimetro – sono essenzialmente tre. Il primo è quello di tentare di comprendere come mai nel nostro sistema costituzionale godano tendenzialmente di una migliore reputazione le istituzioni che non hanno una diretta legittimazione democratica elettorale³; e, viceversa, perché quelle rappresentative, che sarebbero supportate nella loro fase ascendente dal consenso popolare, vivano, invece, da tempo una stagione di declino e di profonda sfiducia da parte della società.

Il secondo punto riguarda, invece, il diverso percorso che caratterizza la costruzione della reputazione a seconda che l'organo sia monocratico o collegiale; ed in ogni caso, anche all'interno di un organo collegiale, può risultare di interesse approfondire il ruolo che i singoli componenti possono ricoprire nel definirne la reputazione, fermo re-

¹ Il concetto di affidabilità viene, in questa sede, utilizzato come risvolto del principio della sovranità popolare nell'ambito di sistemi costituzionali il cui funzionamento si fonda principalmente sul modello rappresentativo. È, dunque, in relazione alla rappresentanza che l'affidabilità si definisce come quel grado essenziale di fiducia che muove evidentemente i cittadini ad esprimere i propri rappresentanti. In un senso poi più esteso, esso investe anche le altre istituzioni pubbliche che, pur non essendo direttamente espressione di una forma di investitura mediante il voto, si approssimano, in ogni caso, al principio rappresentativo che sovrintende i sistemi liberal democratici contemporanei, essendone quindi una indiretta espressione.

² Si pensi, ad esempio, allo strumento del sondaggio, oppure, più recentemente, alle tecnologie algoritmiche che lavorano su dati di varia natura producendo un certo tipo di risultati che vanno poi a incidere sull'opinione pubblica, etc.

³ Anche se va anche riconosciuto che nel corso della storia repubblicana, e ancora attualmente, alcuni organi che si definiscono attraverso un sistema di investitura diretta, come ad esempio i sindaci e i presidenti di regione, si contraddistinguono, talvolta, per un miglior livello reputazionale, anche se, al contempo, in quanto organi monocratici, risultano più esposti a cambiamenti di giudizio di valore da parte dei cittadini.

stando il primato costituzionale della collegialità rispetto alla dimensione monocratica⁴.

Il terzo punto di interesse riguarda il legame tra reputazione istituzionale e revisione costituzionale; più specificamente la domanda di ricerca è stabilire se possa essere dimostrata una connessione tra reputazione istituzionale, consolidamento di una prassi costituzionale e realizzazione di una revisione tacita della Costituzione. Il tema, in particolare, verrà sviluppato in relazione all'ipotesi di rielezione del Presidente della Repubblica, ovvero rispetto ad una prassi in via di consolidamento che, a partire da una specifica reputazione istituzionale (Presidenza Napolitano), sembra aver, nella sostanza, realizzato una revisione tacita della Costituzione, nella misura in cui si ritenga che, pur non sussistendo un esplicito divieto di rielezione del Presidente della Repubblica, esso sia implicitamente in linea con il dettato costituzionale e con la funzione di garanzia attribuita a tale organo, che non dovrebbe pertanto essere considerato rileggibile, nonostante il silenzio della Costituzione. In altre parole, un'ipotesi paradigmatica la quale sembra mostrare che più vanno in crisi i presupposti di normale funzionamento delle istituzioni democratiche più trova riscontro la reputazione intesa in senso antropologico, che però potrebbe anche rivelarsi pericolosa.

Orientare il discorso sulla reputazione al diritto costituzionale, includendovi anche una prospettiva di riflessione più marcatamente politica, scaturisce dall'esigenza di osservare come, nel corso del tempo, l'affidamento dei cittadini nelle istituzioni pubbliche sia mutato e come il tema della reputazione abbia assunto, anche in questo specifico contesto, caratteri nuovi e per certi versi inediti. Esso, in altre parole, contribuisce a definire tra gli stessi una relazione che tende a discostarsi dai tradizionali circuiti della legittimazione democratica, con la conseguenza di porre gli organi di garanzia in una posizione di maggiore credibilità e affidamento, anche se non sempre esenti – in generale – dal rischio di poter essere anche loro oggetto di giudizi critici⁵. In questa

⁴ Sia consentito il rinvio a S. LIETO, P. PASQUINO, *La Corte costituzionale ed il principio di collegialità*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016.

⁵ Il riferimento è, in particolare, alla Corte costituzionale, soprattutto in relazione ad alcune sue funzioni, come ad esempio il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Come è noto, infatti, la Corte ricopre un ruolo "scomodo" nell'iter referendario, in quanto ha l'ultima parola a riguardo. Accade pertanto che a fronte di campagne referendarie particolarmente partecipate un giudizio di inammissibilità, sia

prospettiva, inoltre, il tema della reputazione risulta strettamente connesso con quello della c.d. tecnocrazia⁶.

Sovente, infatti, l'affidabilità del decisore politico è fondata sul possesso di specifiche competenze che contribuiscono, in termini sempre più significativi, alla costruzione della sua reputazione in senso positivo. In altre parole, la legittimazione democratica sembra cedere il passo al possesso di particolari capacità tecniche, ponendo il decisore pubblico, che non ha ricevuto una forma di investitura diretta, in una posizione spesso più autorevole, per specifiche capacità e sapere tecnico, di quello democraticamente eletto, grazie anche al ruolo giocato in tal senso da un sapiente uso dei mezzi di comunicazione⁷.

Quanto alla riflessione che si intende proporre in questa sede, essa si svilupperà affrontando il tema della reputazione in relazione a due organi di garanzia, la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica, ponendoli a confronto con l'Assemblea legislativa, a partire dalle loro differenti modalità di investitura.

Di interesse, ai fini del percorso argomentativo, che farà da sfondo alla presente riflessione, si rivela anche la differente natura degli organi presi in considerazione, e cioè quella monocratica e quella collegiale, che ci fornisce l'occasione di osservare un percorso parzialmente diverso nella formazione della reputazione, uno prevalentemente basato sull'elemento tecnico e dunque sulle competenze proprie dell'organo collegiale, a prescindere dalle personalità che lo compongono (che in ogni caso devono rispondere a specifici requisiti di elevato livello culturale) e grazie anche all'assenza dell'istituto della opinione separata, l'altro, non solo sul fattore tecnico, ma anche su altri fattori legati più specificamente alla persona che ricopre la carica monocratica, quali la personalità, il carisma, il curriculum internazionale, etc.

Sempre in via preliminare va chiarito che sulla reputazione, che non è propriamente un concetto giuridico – ma un concetto meta giuridico

pur dettato da argomenti molto solidi di legalità costituzionale, possa essere recepito negativamente con la conseguenza di far ricadere sull'organo di garanzia un giudizio di valore negativo.

⁶ Sull'argomento si avrà modo in seguito di proporre alcune riflessioni; in ogni caso, soprattutto sulla tecnocrazia come potere alieno da quello politico, si v., tra gli altri, D. FISICHELLA, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, 1997; J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, 2014; J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, Roma, 2018.

⁷ Si pensi, ad esempio, al Governo Draghi nel corso della XVIII Legislatura.

riconducibile al più ampio contesto delle scienze sociali, con evidenti ricadute sul versante del diritto, in particolare quello costituzionale – si articoleranno innanzitutto alcune precisazioni di carattere generale e si tenterà di argomentare circa le ragioni che giustificano il ricorso ad esso anche nel contesto pubblicistico, con particolare riguardo agli organi costituzionali. Ed inoltre va anticipato che si ripercorrerà il testo costituzionale al fine di individuare preliminarmente le disposizioni e i principi che implicitamente richiamano il concetto di reputazione e che ne costituiscono la base di riferimento per poterlo assumere come parametro del discorso. Ciò al fine di porlo al centro di una riflessione che nella prospettiva del diritto costituzionale sembra rivelarsi sempre più urgente, soprattutto in considerazione della ormai da tempo conclamata crisi “reputazionale” dei sistemi rappresentativi, e del conseguente fenomeno dell’astensionismo che si consolida sempre di più sullo sfondo.

2. La reputazione nel solco delle scienze sociali: alcuni rilievi introduttivi

La reputazione è qualcosa di autocostruito o di etero costruito? Si tratta di una questione da affrontare nell’immediato per sgomberare il campo da possibili equivoci. Dunque, prima di occuparci del rilievo che il tema ha acquisito in diverse branche delle scienze sociali⁸, ed in particolare per il diritto costituzionale, bisogna cominciare col dire che la reputazione è principalmente il giudizio – di valore anche apodittico – che si forma su un determinato soggetto, sia esso un individuo, una persona giuridica o una istituzione pubblica, avente una dimensione etica sia pubblica che privata.

⁸ Il tema della reputazione è assolutamente cruciale nelle società contemporanee e strettamente legata ai temi dell’informazione e della comunicazione; a riguardo, su come la stessa si costruisca e ci condizioni, si v. diffusamente G. ORIGGI, *La reputazione. Chi dice cosa di chi*, Milano, 2016; ed inoltre A. MUTTI, *Reputazione*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, XLVIII, n. 4/2007, pp. 601 ss.; A. PIZZORNO, *Il velo della diversità*, Milano, 2007; W. RAUB, J. WEESIE, *Reputation and Efficiency in Social Interactions: An Example of Network Effects*, in *American Journal of Sociology*, Vol. 96, n. 3/1990, pp. 626 ss.; in particolare, sulla reputazione come credibilità, si v. A. PIZZORNO, *Capitale sociale, reputazione, visibilità*, in *Sociologia del Lavoro*, Vol. 104, n. 4/2006, pp. 236 ss.

Esso scaturisce dal discorso che si coagula attorno a tale soggetto ad opera di altri soggetti, che in senso ampio possono essere identificati con l'opinione pubblica e rispetto al quale, in prospettiva, assumeranno un ruolo sempre più determinante, e per certi versi inquietante, i sistemi informatici della c.d. intelligenza artificiale⁹. Detto, in altri termini, è il discorso prodotto da altri su di lui. La reputazione, quindi, in tal senso, è qualcosa che si costruisce altrove e che allo stesso tempo il medesimo soggetto contribuisce a definire con il suo operato. Essa è la cifra di quanto emerge da quel discorso e può avere una accezione positiva o negativa; un soggetto può godere, infatti, di buona o cattiva reputazione. Queste due qualificazioni (buono/cattivo) introducono un elemento ulteriore nella costruzione della reputazione, ovvero il ruolo ricoperto dal soggetto interessato.

Una buona o una cattiva reputazione – che dipendono molto anche dall'impatto dell'informazione e della comunicazione – discendono innanzitutto dal tipo di condotta posta in essere da tale soggetto. Chi gode di una buona reputazione è innanzitutto colui che agisce in senso positivo, non lasciandosi guidare dal suo solo interesse ma tenendo anche presenti valori come la solidarietà, il rispetto per il prossimo, le regole di convivenza civile, etc.; viceversa, chi gode di cattiva reputazione è colui che opera male, contravvenendo a quelli che sono i parametri essenziali della convivenza sociale, o, più in generale, ponendo in essere una condotta sulla quale si determina riprovazione da parte della maggioranza dei consociati, anche se può accadere che ciò sia non solo il risultato di un personale percorso ma anche la risultante prodotta artificialmente dagli esperti in reputazione. In prima approssimazione, si potrebbe dunque addivenire alla conclusione che il giudizio positivo o negativo sul soggetto dipenda esclusivamente dal tipo di condotta che esso assume. Certamente, l'elemento fondamentale nella costruzione di una reputazione è rappresentato dall'effettivo operato del soggetto a partire dal quale si costruisce su di esso un certo tipo di discorso. Ma è semplicemente una buona o cattiva condotta ad essere determinante nella costruzione della reputazione?

Se così fosse, il discorso risulterebbe fin troppo agevole, al punto da

⁹ Tra i più recenti contributi, per un quadro d'insieme dei problemi teorici e pratici connessi ai sistemi di IA e sull'urgenza di un intervento normativo in materia, si v. A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Vol. I, Bologna, 2022; ed inoltre E. FAZIO, *Intelligenza artificiale e diritti della persona*, Napoli, 2023.

potersi risolvere in una elementare equivalenza, per cui la reputazione di un determinato soggetto dipende esclusivamente dal modo in cui questo agisce; in realtà esso è molto più complesso di così, in quanto il discorso che porta al giudizio reputazionale prende certamente l'avvio dall'opinione che ci si fa di un determinato soggetto osservandone l'operato, quindi ha certamente una matrice iniziale oggettiva. Tuttavia, tale stretto collegamento alle risultanze concrete del comportamento tende poi ad allentarsi rendendo, in una certa misura, il discorso sul soggetto qualcosa che, in qualche modo, lo prescinde. Non è un caso, infatti, che anche nel linguaggio comune la buona reputazione di un soggetto determini un senso di affidamento a prescindere, talvolta, dalla verifica effettiva della sussistenza delle ormai note qualità. La fama di un grande luminare – per fare un esempio – lo precede e ingenera un senso di fiducia che talvolta induce a sorvolare sulla verifica di tali capacità, o, in ogni caso, a non approfondire oltre, rivelandosi la reputazione quasi una forma di garanzia di successo. In altre parole, la reputazione consolida un certo tipo di giudizio trasformandolo, in positivo o negativo, in un pregiudizio. Ancor più se il soggetto si colloca nelle tendenze prevalenti seguite dalle maggioranze e si avvale di una modalità di comunicazione conformista e conformante, circostanza questa che può risultare particolarmente inquietante nel caso riguardi organi di garanzia come il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale.

Godere di un certo tipo di reputazione rende spesso superfluo rinnovare e attualizzare il giudizio sul soggetto, il quale, nel bene o nel male, può risultare ancorato a quel giudizio originario anche se le condizioni e i termini del giudizio sono nel frattempo mutate. Se, da un lato, la reputazione può, nonostante il mutare delle circostanze, cristallizzarsi, dall'altro, il discorso sul soggetto ha, di solito, carattere dinamico e dunque, a prescindere dal suo concreto operare, la sua reputazione può variare nel tempo, e dunque assestarsi su parametri diversi da quelli che si sono definiti in precedenza. Più precisamente, una buona reputazione può tramutarsi in cattiva reputazione, non solo sulla base di una diversa condotta del soggetto, ma anche semplicemente sulla base di un diverso discorso che si forma su di lui e che potrebbe essere stato determinato da altri fattori che prescindono dalla sua concreta condotta.

Nel discorso che si costruisce su di un determinato soggetto incidono, infatti, molti altri elementi che, sia pur indirettamente, possono

condizionarne i termini; si pensi, ad esempio, alle vicende che interessano altri soggetti, che sono però ad esso vicini, che possono avere il potere di orientare il discorso su di lui in un'altra direzione, o comunque fargli assumere delle connotazioni diverse. Si può inoltre osservare che mentre è più frequente che si passi da una buona a una cattiva reputazione, viceversa, sembra più difficile che l'eredità di un discorso negativo su di un soggetto possa esaurire la sua capacità di condizionamento, invertendo i termini del discorso, o comunque appare questa una ipotesi di cambiamento di rotta più difficile da attuare rispetto ad una eredità positiva.

Ulteriore precisazione di carattere preliminare è da farsi a proposito della condotta del soggetto presa in considerazione che naturalmente ha a che fare con la sfera esterna e non con quella interna del soggetto. Trattandosi, infatti, di un discorso etero costruito, esso non può che fondarsi sulla condotta del soggetto percepibile all'esterno e che all'esterno trova i suoi riscontri positivi o negativi. Anche se ciò non può in assoluto escludere che anche elementi della sfera interna possano indirettamente condizionare il discorso reputazionale; si pensi, ad esempio, – nel caso di un individuo – agli aspetti caratteriali o a esperienze o circostanze che riguardano la sfera privata del soggetto che possono influire sul giudizio e dunque sulla sua reputazione.

Ciò rimanda, pertanto, ad un ulteriore piano di problematicità e cioè che il discorso che si costruisce su un determinato soggetto è condizionato da molteplici fattori, che riguardano sia la sua sfera pubblica che quella privata, così come molteplici sono i fattori che, dal lato di coloro che partecipano al discorso, possono condizionarne la costruzione. In un giudizio, infatti, c'è molto di colui che è oggetto del giudizio (il suo operato, la sua condotta, la sua personalità, etc.) e molto di coloro che lo formulano. I riferimenti possono essere davvero tanti; si pensi ad esempio al fattore culturale che incide profondamente nella formazione di una certa mentalità e, più in generale, sulla visione delle relazioni sociali, che può variare moltissimo a seconda del contesto in cui si sviluppa il discorso reputazionale.

In altre parole, il risultato di una indagine volta a definire la reputazione su un determinato soggetto è legato anche a fattori culturali, sociologici, antropologici, politici ed economici di coloro che formulano quel giudizio. Che sarà tanto più positivo quanto più il soggetto si identifichi in quei parametri valoriali del soggetto che giudica e tanto più negativo quanto più esso se ne discosta. Non definendosi la repu-

tazione necessariamente su parametri oggettivi ma contribuendo alla sua costruzione anche punti di vista soggettivi, è evidente quanto la stessa sia anche molto condizionata dai sistemi attraverso i quali viene veicolata¹⁰.

Si tratta di un rilievo importante dal punto di vista del diritto costituzionale, perché pone in relazione il tema della reputazione con quello del principio pluralista¹¹. Come è noto, si tratta di uno dei capisaldi dell'ordine politico che si è definito con l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948, che segna il definitivo superamento dello stato monoclasse e l'affermazione di un modello di società fondato sull'eguaglianza senza distinzioni alcune. L'idea del pluralismo si definisce non solo sul piano sociale, ma anche sul versante istituzionale, soprattutto attraverso le organizzazioni intermedie come cinghia di collegamento tra gli individui e le istituzioni. Per non parlare poi del ruolo che esso riveste nella formazione delle coscienze. Senza andare oltre in un discorso che si estenderebbe inesorabilmente verso ben altre complesse considerazioni, è importante tenere presente il rilievo che il pluralismo, come attitudine ideologica ad assumere, insieme ad altri valori costituzionali fondamentali, la diversità in tutte le sue accezioni come un valore aggiunto nella formazione di un giudizio, ricopre nella costruzione della reputazione. Quest'ultima è, infatti, la risultante di una convergenza di giudizi omogenei tra loro; dunque, il risultato di una prevalenza di punti di vista accomunati da matrici comuni. La reputazione, in altre parole, è qualcosa che in un contesto plurale incontra maggiori difficoltà a definirsi e a stabilizzarsi che non in con-

¹⁰ Si pensi, ad esempio, al ruolo dei social network che se utilizzati in un certo modo possono produrre effetti manipolativi con grave impatto sull'informazione, rivelandosi in tal senso strumenti di notevole efficacia, soprattutto nelle mani dei poteri economici.

¹¹ Su questo tema esiste una letteratura molto vasta, si v. almeno alcuni contributi, in particolare N. BOBBIO, *Pluralismo* (voce), in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di Politica*, Torino, 2004, pp. 700 ss.; R.A. DAHL, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, 1981; G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000; F. RIMOLI, *Pluralismo* (voce), in *Enc. Giur.*, Roma, 1997; P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994; R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996; A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Bologna, 1980; P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna, 1966.

testi caratterizzati da più uniformità culturale, ideologica, sociologica, etc., a meno che essa non si coaguli attorno ad elementi più neutri, andandosi a definire come reputazione diffusa, espressione di attitudine conformista e scarsità di pensiero critico. In questo senso la competenza tecnica e scientifica, basandosi su riscontri tendenzialmente di tipo oggettivo, può costituire un importante punto di incontro tra diverse prospettive, contribuendo a consolidare convincimento e affidamento nell'opinione pubblica perché sorretta da argomenti razionali che mettono più facilmente d'accordo posizioni diversificate. Detto in altri termini, il tecnicismo, e più in generale la padronanza di determinati saperi, sembra costituire la motivazione principale di condivisione di una posizione anche da parte di individualità molto diverse nella formulazione di un determinato giudizio. Naturalmente, anche in ambito scientifico è dato riscontrare una diversità di punti di vista; sopravvive però in questo contesto, a differenza che in altri, la predominanza della ufficialità dei dettami scientifici avvalorati da istituzioni pubbliche deputate al perseguimento di specifici interessi (si pensi, ad esempio, all'Istituto nazionale di sanità). È come se, in altre parole, il tecnicismo, nella sua neutralità, da un lato mettesse d'accordo, ma dall'altro avesse come effetto di comprimere il pluralismo, anche semplicemente imponendo linguaggi non sempre accessibili a tutti né plurali.

3. Il perimetro costituzionale della reputazione: dignità, doveri, disciplina, fedeltà e onore

La reputazione, non solo come giudizio, ma anche intesa come qualificazione di un soggetto in una accezione positiva – che rimanda all'idea di un più generale senso di affidamento, responsabilità, correttezza, rispetto delle regole e condivisione di principi comuni – può essere implicitamente desunta dalla messa a sistema di diverse disposizioni costituzionali, sia di principio che di natura prescrittiva. Come spesso accade nei più recenti filoni di ricerca, che si definiscono a partire da concetti di più ampio respiro, che ben si prestano a veicolare le trasformazioni più avanzate del diritto¹², anche quello di reputazione trova nel testo costituzionale i suoi fondamentali riferimenti e le sue

¹² Si pensi, ad esempio, al senso della tradizione nel rileggere ma anche riattualizzare categorie classiche del diritto costituzionale; sul punto A. LUCARELLI, *Costituzio-*

premesse logiche e valoriali. Le Costituzioni del secondo dopoguerra, quali espressioni più avanzate del Costituzionalismo¹³, si definiscono come insieme di principi e regole che vanno a realizzare un determinato ordine politico ispirato ai principi della democrazia. Esse, come del resto fu sin dall'origine della storia delle istituzioni inglesi, sono innanzitutto orientate a limitare il potere nei confronti dei cittadini e delle libertà fondamentali al fine di evitare forme di sopraffazione tipiche dell'assolutismo. I destinatari di quelle regole sono, pertanto, ed innanzitutto, i pubblici poteri, ma esse non sarebbero in grado di realizzare i propri obiettivi se non fossero, al tempo stesso, indirizzate anche e soprattutto ai cittadini. L'azione di contenimento degli eccessi di potere passa, infatti, anche attraverso l'operato di questi ultimi, non solo di quello delle istituzioni. Gli obiettivi di quell'ordine politico, che la Costituzione esprime, si realizzano dunque anche con l'azione dei cittadini che non sono soltanto titolari di diritti ma anche di doveri¹⁴. È anche con l'impegno dei singoli, individualmente o attraverso le organizzazioni intermedie, che i principi costituzionali fondamentali trovano una loro piena realizzazione. In altre parole, la Costituzione richiede a ciascuno, sia esso cittadino che istituzione pubblica, di

nalismo e storia. Riflessioni sulle dimensioni epistemologiche del senso della tradizione, in *Rivista AIC*, n. 3/2022.

¹³ Sull'argomento si v. diffusamente N. MATTEUCCI, *Costituzionalismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di Politica*, Torino, 1983, ora in ID., *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, 1993; S. POZZOLO, *Neocostituzionalismo e giuspositivismo*, Torino, 2001; G. BONGIOVANNI, *Costituzionalismo e teoria del diritto*, Roma-Bari, 2005; M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009; L. LACCHÈ, *Per una teoria costituzionale dell'opinione pubblica. Il dibattito italiano (XIX secolo)*, in *Giornale di storia costituzionale*, Vol. 6, fasc. 2/2003, pp. 90 ss.; L. COMPAGNA, *Gli opposti sentieri del Costituzionalismo*, Bologna, 1998; V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1915; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, I, Torino, 1998 e 2000; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Costituzionalismo* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XI, Milano, 1962; M. GALIZIA, *Diritto costituzionale (profili storici)* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XII, Milano, 1962; G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari, 2000; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013; A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997.

¹⁴ In riferimento, si v. G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, pp. 365 ss.; E. BETTI, *Dovere giuridico (teoria gen.)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIV, Milano, 1965, pp. 53 ss.; A. CERRI, *Doveri pubblici*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988, pp. 1 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015; AA.VV., *I diritti e i doveri costituzionali*, in M. BENVENUTI e R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, Torino, 2022.

operare in una certa direzione improntando la propria condotta all'osservanza non solo di regole specifiche, ma anche, più in generale, di informare il proprio operato al rispetto di alcuni capisaldi del sistema costituzionale democratico quali la dignità, la disciplina, l'onore, espressione di principi e valori condivisi. Prima ancora di passare in rassegna le specifiche disposizioni costituzionali nelle quali troviamo tracce esplicite di questo impianto valoriale, che è di fondamentale importanza al fine di fondare il concetto di reputazione – nella accezione che è funzionale alla presente riflessione – su solidi e affidabili riferimenti costituzionali, credo che sia importante intraprendere il discorso a partire dal concetto di dignità¹⁵. Esso si riferisce *in primis* alla condizione umana e rimette questo compito di riconoscimento e di tutela della stessa innanzitutto alle istituzioni pubbliche, che nelle loro più diverse funzioni devono improntare la loro azione e l'impatto che essa produce sullo stato degli individui al rispetto della loro dignità.

La dignità umana, in altre parole, rappresenta una linea di confine oltre la quale nessuna azione pubblica e privata può spingersi. Essa pone la priorità della persona rispetto allo Stato e declina quest'ultimo a suo servizio.

Naturalmente tale limite non è affatto agevole da tracciare e probabilmente non lo è mai una volta e per tutte; in ogni caso, non è tanto questa la direzione del discorso che si intende seguire in questa sede, quanto piuttosto cercare di adattare il concetto di dignità anche alle istituzioni pubbliche e definirne i termini. Esse, infatti, per poter osservare e rendere effettivo tale principio nella loro azione nei confronti dei consociati, e tutelare la loro condizione in termini di dignità, devono innanzitutto sperimentarla essi stessi e rendersene idonei titolari nell'esercizio delle loro funzioni. In altre parole, ciò che rappresenta

¹⁵ Per un inquadramento generale, si v. A. ARGIROFFI, P. BECCHI, D. ANSELMO, (a cura di), *Colloqui sulla dignità umana*, Roma, 2008; U. VINCENTI, *Diritti e dignità umana*, Roma-Bari, 2009; A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte dell'uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, parte I, pp. 1 ss., con particolare riferimento ai contenuti "minimi" della dignità umana e sulle ricadute dirette delle disuguaglianze sulla stessa; P. BECCHI, *Il principio dignità umana*, Brescia, 2009; M. PANEBIANCO, *Bundesverfassungsgericht, dignità umana e diritti fondamentali*, in *Diritto e società*, n. 2/2002, pp. 151 ss.; D. SCHEFOLD, *La dignità umana*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e la tutela dei diritti nelle Corti europee*, Padova, 2007; A. RUGGERI, *La dignità dell'uomo e il diritto di avere diritti (profili problematici e ricostruttivi)*, in *Consulta online*, 2018; G. ALPA, *Dignità. Usi giurisprudenziali e confini concettuali*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1997, pp. 415 ss.

l'obiettivo da perseguire in relazione a ciascun individuo in termini di garanzia deve, allo stesso tempo, rappresentare anche il parametro al quale le stesse istituzioni ispirano la loro azione. La dignità, dunque, non è solo una prerogativa e una pretesa di tutela della stessa da parte dei consociati ma è anche un valore che deve informare l'operato delle istituzioni. Per garantire dignità agli individui le istituzioni devono improntare, a loro volta, la propria azione a dignità.

Credo che la premessa teorica delle disposizioni che richiamano nel testo costituzionale concetti come quello di disciplina, onore, fedeltà, etc. sia condensata proprio nel valore assoluto della dignità che informa di sé molti segmenti del testo costituzionale.

Innanzitutto, va messa in opportuna evidenza l'ottica circolare che emerge dal testo fondamentale che vuole i principi ed i precetti costituzionali operare sia verso i pubblici poteri, limitandoli e fissandone le regole di funzionamento e di organizzazione, sia verso i consociati stessi, che, a loro volta, devono praticare opportune forme di rispetto verso gli stessi.

Tale dovere verso le istituzioni pubbliche non è però unidirezionale, nel senso che esse, a loro volta, devono operare ricambiando in termini di rispetto i consociati, assumendo la dignità come metro cui improntare la loro azione.

Più concretamente, affinché le pubbliche istituzioni agiscano all'insegna della dignità delle loro funzioni è necessario che osservino, innanzitutto, i precetti costituzionali non derogando dalle regole preposte. In altri termini, la dignità di una istituzione, da cui deriva il giudizio reputazionale sulla stessa da parte della pubblica opinione, deriva innanzitutto dall'ottemperare ai propri compiti nel rispetto delle regole e dei principi che ne disciplinano l'attività e le funzioni.

Ma si potrebbe dire, prima ancora del rispetto della disciplina, che il primo passo di una istituzione verso il raggiungimento di un adeguato livello di dignità propria stia innanzitutto nell'esercitare la propria funzione, non sottrarsi alla stessa, o operare con abuso di autorità nelle sue diverse forme fino alle ipotesi di illiceità.

Una assemblea rappresentativa, la cui prerogativa è quella di esercitare la funzione legislativa, che ad essa si sottrae, è certamente una istituzione sulla quale è piuttosto probabile che si definisca un giudizio reputazionale negativo.

Sottrarsi, dunque, a quanto stabilito sulla base della separazione dei poteri corrisponde a contravvenire a tale principio; se poi tale funzione

viene esercitata ma in modo poco aderente alle regole che la sovraintendono, anche in questo caso il giudizio reputazionale non può che tendere al negativo.

Un parlamento – ad esempio – che fa leggi prevalentemente giudicate incostituzionali è un organo che evidentemente si discosta dai principi su cui si basa un sistema costituzionale liberal democratico, così come un governo che abusa del decreto legge o un Presidente della Repubblica che intralcia l'attuazione dell'indirizzo politico, o una Corte costituzionale eccessivamente attiva sul versante della produzione giuridica, oppure ancora un Parlamento che ritarda la nomina di nuovo giudice costituzionale e un Presidente della Repubblica che non solleciti tale adempimento, esponendosi in tal senso.

Senza indugiare ulteriormente negli esempi, è possibile, dunque, osservare anche rispetto alle istituzioni pubbliche un processo di formazione di un giudizio reputazionale a partire dal loro operato e soprattutto dai loro doveri. Una istituzione pubblica che si sottrae alla propria funzione o non la esercita nel rispetto della disciplina e con onore¹⁶ è una istituzione che non osservando dignità verso sé stessa non può neanche garantirla ai consociati. In quella prospettiva circolare – che prima si richiamava – che vede le disposizioni costituzionali agire sia in direzione dei poteri che dei cittadini, perché gli obiettivi posti alla base di quell'ordine politico non possono che essere realizzati sinergicamente da tutti protagonisti di quell'ordine, la garanzia della dignità umana non può che fondarsi sul corretto funzionamento delle istituzioni nel rispetto di quella distribuzione dei poteri e delle relative misure di limitazione che sono alla base della esperienza del Costituzionalismo fin dalle sue origini.

Fatta questa premessa, che fonda sul concetto di dignità così chiarito la cornice entro la quale rintracciare ulteriori precetti e principi che ne rappresentano, in questa specifica chiave di lettura, i corollari, un primo riferimento è stato già anticipato ed è quello che attiene ai doveri costituzionali. Come è noto la nostra Costituzione si caratterizza per la presenza di un nutrito catalogo di diritti e libertà fondamentali, ma

¹⁶ Per un più esaustivo inquadramento del tema nella prospettiva del diritto costituzionale, si v. G.M. SALERNO, *Art. 54*, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI e A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006; L. VENTURA, *Art. 54*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 53-54, Rapporti politici*, Vol. II, Bologna-Roma, 1994, pp. 47 ss.; A. CERRI, *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. Giur.*, Vol. XIV, Roma, 1989, pp. 1 ss.

anche di una serie di doveri che investono sia i consociati che le pubbliche istituzioni. Non si possono raggiungere obiettivi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale se tutti i protagonisti di quel progetto costituzionale – Stato e cittadini – non vi contribuiscono.

Il riferimento in tal senso è rintracciabile innanzitutto nell’ambito dei rapporti politici; oltre all’art. 53 Cost.¹⁷, relativo all’obbligo contributivo che grava su tutti per concorrere alle spese pubbliche sulla base di un criterio di progressività, la disposizione che nell’ambito del presente discorso offre importanti spunti di riflessione è l’art. 54 in base al quale tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

Inoltre, i cittadini ai quali sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge. In particolare, il secondo comma richiama la responsabilità che investe i cittadini che ricoprono funzioni pubbliche. Nell’ambito della riflessione sul tema della reputazione delle istituzioni pubbliche, tale disposizione sembra rappresentare la chiave di volta da cui partire per poter meglio mettere a fuoco i presupposti costituzionali che sorreggono il giudizio reputazionale sulle istituzioni pubbliche e sui cittadini che temporaneamente le rappresentano.

La questione in tal senso è complessa; una cosa, infatti, è il giudizio sugli individui, che momentaneamente agiscono nell’ambito dell’istituzione di cui fanno parte, altra cosa è la reputazione dell’istituzione in sé.

In realtà il discorso non può essere agevolmente scisso; le istituzioni sono una soggettività artificiale e permanente all’interno della quale si susseguono individui diversi.

Certamente l’operato del singolo contribuisce alla formulazione di un determinato giudizio sulla istituzione, soprattutto se il discorso viene sviluppato tenendo conto delle diverse fasi temporali che hanno caratterizzato la vita dell’istituzione. Vi è poi però un piano ulteriore, che prescinde dalle singole individualità, e che riguarda l’istituzione in sé.

Il livello di affidamento, responsabilità e credibilità della stessa è qualcosa che può talvolta prescindere dai contributi individuali, ma è ciò che si determina nell’operare costante di una istituzione che esiste

¹⁷ Sui doveri inderogabili indicati in Costituzione, e in particolare su quello fiscale, che sembrerebbe vivere una fase di indebolimento, si v. diffusamente si v. C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011.

a prescindere da coloro attraverso i quali la stessa opera. L'esercizio del potere e la reputazione dell'organo che ne è titolare vanno dunque misurati in ordine alla responsabilità politica dell'istituzione.

Si tratta di un livello di credibilità che va al di là del ruolo individuale, soprattutto se pensiamo agli organi collegiali, la cui volontà è qualcosa di diverso da quella dei suoi componenti ed è qualcosa che si definisce sulla base di regole interne di funzionamento dell'organo che rendono possibili i suoi procedimenti di decisione.

Discorso già più complesso è quello che investe gli organi monocratici, rispetto ai quali il giudizio reputazionale è molto più indissolubilmente legato alla personalità che li ricopre; ma anche in questo caso è comunque possibile operare una distinzione di piani tra l'istituzione e l'individuo, anche tenendo conto del grado di trasferimento del potere e della misura dell'operato del singolo in termini di responsabilità.

In ogni caso, su questo tipo di problematica, che investe la diversa natura monocratica o collegiale degli organi costituzionali, avremo modo di ritornare in seguito. Riprendendo, invece, le fila del discorso sull'impianto costituzionale che regge quello sul giudizio reputazionale delle istituzioni, l'art. 54 Cost. offre una occasione di riflessione su almeno quattro concetti chiave: fedeltà, disciplina, onore e giuramento.

Partendo innanzitutto dal concetto di fedeltà¹⁸, questa si definisce a partire dal referendum istituzionale del 1946¹⁹, in occasione del quale gli elettori, per la prima volta a suffragio universale, si sono espressi a favore della Repubblica, ovvero per una forma di stato e di governo fondati sulla sovranità popolare; in altre parole, su una forma di esercizio della stessa per il tramite prevalente della rappresentanza, la cui investitura si fonda su una modalità di tipo elettivo, a differenza di quella monarchica che trovava la propria legittimazione nella legge dinastica.

Con il referendum del 1946, che è il preludio ma allo stesso tempo l'atto fondativo della fase costituente, i cittadini compiono una scelta di campo entro la quale andare a definire il nuovo ordine politico attraverso la stesura del testo costituzionale.

Pertanto, l'espressione «essere fedeli alla Repubblica» racchiude in sé il dovere di rispettare la scelta di fondo della sovranità popolare –

¹⁸ Per un inquadramento generale, si v. G.M. LOMBARDI, *Fedeltà (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XVII, Milano, 1968, pp. 165 ss.

¹⁹ Cfr. M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997; G. GEMMA, *Plebiscito, Referendum*, in N. BOBBIO, G. PASQUINO e N. MATTEUCCI (a cura di), *Dizionario di Politica*, Torino, 1983, pp. 717 e 850.

unico elemento sottratto alla volontà del Costituente – che compendia l'insieme dei principali valori dell'ordinamento democratico che tutti i cittadini hanno il dovere di rispettare. Immediata conseguenza di questa scelta iniziale è il limite espresso alla revisione costituzionale che non può avere ad oggetto, appunto, la forma repubblicana²⁰.

Fedeltà alla Repubblica e osservanza della Costituzione e delle leggi rappresentano, dunque, un baluardo unico e inscindibile di protezione dell'ordine costituito che, nel significato che si desume dal testo dell'art. 54 Cost., si estrinseca in un dovere di tutti i cittadini che assume almeno due piani di rilevanza; il primo per quanto attiene alla loro stessa condotta e alle relazioni tra di loro; il secondo, invece, investe i cittadini del dovere di vigilare sulla legislazione, sia costituzionale che ordinaria, al fine di impedire che i poteri pubblici non violino lo spirito e la lettera della Costituzione.

Nel caso ciò si verificasse, tale dovere assumerebbe connotazioni ulteriori, nel senso di investire i cittadini del dovere di attivare tutti gli strumenti di protezione dell'ordine costituzionale²¹ disponibili, fino a contemplare – anche se non espressamente costituzionalizzato – un vero e proprio diritto naturale di resistenza²².

Il secondo comma dell'art. 54 si riferisce, invece, ad una particolare

²⁰ Tra i numerosi contributi sul tema da parte della dottrina, si v. A. REPOSO, *La forma repubblicana secondo l'art. 139 della Costituzione*, Padova, 1972; P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Noviss. Dig. it.*, 1968; G. LUCATELLO, *Sull'immutabilità della forma repubblicana*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Vol. II, Padova, 1956; M.S. CICONETTI, *Revisione costituzionale* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XL, 1989; C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XI; G. MOTZO, *Disposizioni di revisione materiale e provvedimenti di 'rottura' della Costituzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964.

²¹ Cfr. A. PACE, *La «naturale» rigidità delle costituzioni scritte*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 4085 ss.; ID., *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra costituzione*, Padova, 1996; ID., *Potere costituyente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, Torino, 1997; ID., *Ridimensionamento pratico di una distinzione teorica: rigidità e flessibilità costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti*, Vol. II, Milano, 1987, pp. 1359 ss.; C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952.

²² Cfr. E. BETTINELLI, *Resistenza (diritto di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. XIII, Torino, 1997, pp. 185 ss.; F.M. DE SANCTIS, *Resistenza (diritto di)* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIX, Milano, 1988, pp. 994 ss.; A. CERRI, *Resistenza (diritto di)* (voce), in *Enc. Giur.*, Roma, 1991; V.E. ORLANDO, *Della resistenza politica individuale e collettiva*, Torino, 1885.

categoria di cittadini, quelli cui sono affidate funzioni pubbliche che hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore. Innanzitutto, va chiarito preliminarmente in che accezione si richiama il concetto di funzione pubblica²³; è piuttosto evidente che in questo specifico contesto essa rimanda sia all'idea di potere ma anche a quello di dovere, nel senso di una prerogativa riconosciuta all'ente pubblico che esercita la propria funzione per soddisfare pubblici interessi, ovvero interessi collettivi ritenuti giuridicamente rilevanti dalla Costituzione e dalla legge.

Disciplina e onore sono invece due concetti che possono essere letti sia insieme che disgiuntamente. Una lettura unitaria riconduce questi due concetti ad una idea più ampia di etica pubblica²⁴ che coinvolge tutti, cittadini, formazioni sociali e pubblici poteri.

Letti invece disgiuntamente, il termine disciplina sembra sia rimandare ad una idea di particolare rigore nella condotta e di rispetto di norme di vario rango di chi esercita una funzione pubblica, che può implicare, ad esempio, anche di evitare per ragioni di opportunità atteggiamenti o condotte che, pur non vietate, mal si conciliano con il ruolo di equidistanza e imparzialità che in generale deve informare l'operato dei pubblici poteri. Ma il termine disciplina rimanda anche, e più specificatamente, all'osservanza della disciplina che sovrintende l'organo, la sua organizzazione, il suo funzionamento e le sue procedure di decisione.

Dunque, si può riscontrare riguardo alla disciplina almeno una duplice frequenza, l'una che la sintonizza più sul versante dell'etica pubblica, così come si è definita nel corso della storia repubblicana, l'altra che invece la raccorda più precipuamente al versante della corretta applicazione della normativa che riguarda l'organo. In quest'ultimo senso, essa, pertanto, può implicare anche espressi obblighi come, ad esempio, il divieto di iscrizione ai partiti politici, oppure ancora una

²³ Sul tema, diffusamente G. MIELE, *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. it.*, Vol. VII, Torino, 1961; V. OTTAVIANO, *Ente pubblico*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIV, 1965, pp. 963 ss.; G.M. DE FRANCESCO, *Persona giuridica (diritto privato e pubblico)*, in *Noviss. Dig. it.*, Vol. XIII, 1965, pp. 1035 ss.; G. ARENA, *Enti pubblici*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice, III, 1982, pp. 401 ss.; G. MARONGIU, *Funzione (funzione amministrativa)*, in *Enc. Giur.*, Vol. XIV, 1989; F.S. SEVERI, *Funzione pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. VII, 1991, pp. 69 ss.

²⁴ A riguardo si v. S. MAFFETTONE, *Etica pubblica. La moralità delle istituzioni nel terzo millennio*, Milano, 2001, in particolare sul nesso tra etica, politica e diritti umani; ed inoltre C.A. VIANO, *Etica pubblica*, Roma-Bari, 2002; Z. BAUMAN, *Le sfide dell'etica*, Milano, 1996.

deroga ad alcuni precetti costituzionali nel caso di segreto militare o segreto di stato, che addirittura rimandano ad una tipologia di fedeltà qualificata alla quale alcuni funzionari pubblici non si possono sottrarre²⁵. Vi è, infine, un riferimento – sempre nel secondo comma dell’art. 54 Cost. – al giuramento, nel senso che i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche devono prestare giuramento nei casi stabiliti dalla legge. Molte le cariche per le quali tale adempimento è espressamente previsto (Capo dello Stato, Presidente del Consiglio dei ministri, giudici costituzionali etc.). Va però, a questo riguardo, chiarito che il termine giuramento, nonostante rievochi una dimensione liturgica di tipo religioso, ha in questa sede un significato assolutamente laico, nel senso di promessa solenne di svolgere le proprie funzioni e di improntare i propri comportamenti istituzionali nell’interesse esclusivo della Repubblica senza mai assumere significati autoritari che possano mortificare dignità e pluralismo, quale supina accettazione e controllo del pensiero.

4. La reputazione dell’organo monocratico

La natura collegiale di un organo rende, per certi versi, il discorso relativo alla costruzione e al consolidamento della sua reputazione, più agevole in quanto l’elemento personalistico, sia pur presente, sta tendenzialmente sullo sfondo, anche se, in ogni caso, – come avremo modo di spiegare meglio in seguito – esso può assumere un ruolo importante, soprattutto se i singoli componenti di un collegio sono dotati di strumenti per rendere il proprio punto di vista più facilmente individuabile.

La reputazione dell’organo monocratico è determinata da diversi fattori; in questa sede, tuttavia, ci si soffermerà su due in particolare, ovvero sulla personalità di colui che riveste la carica e sulla funzione specifica di cui l’organo è titolare. Partendo dalla funzione, va innanzitutto rilevato che essa – trattandosi di istituzioni pubbliche – è deputata alla realizzazione del pubblico interesse²⁶, quindi, da questo

²⁵ Cfr. G.M. SALERNO, *La fedeltà alla Repubblica: alla ricerca dei caratteri essenziali*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2019.

²⁶ Per un generale inquadramento dell’argomento cfr. E. BETTI, *Interesse (teoria generale)*, in *Nov. Dig. it.*, Vol. VIII, Torino, 1962, p. 839; G. AMATO, *L’interesse*

punto di vista, si colloca in una dimensione di neutralità non essendo orientata, per sua natura, a veicolare specifici interessi, così come si potrebbe riscontare nell'azione riferibile ad un soggetto privato. Tuttavia, al di là di questa doverosa premessa per cui le funzioni pubbliche non sono mai, almeno formalmente, indirizzate a favorire alcuni interessi a discapito di altri, esse tuttavia assumono una connotazione specifica a seconda del grado di incidenza sulle stesse del fattore politico. La funzione legislativa – per fare un esempio – è la massima espressione della democrazia rappresentativa e l'Assemblea, pur essendo composta da diverse forze politiche, è rappresentativa della Nazione, vigendo nel nostro sistema costituzionale il divieto del mandato imperativo. Essa però, al tempo stesso, è anche il principale strumento attraverso il quale la maggioranza parlamentare che sostiene il Governo realizza l'indirizzo politico²⁷ di quest'ultimo. La legislazione, in altre parole, pur essendo il prodotto di una funzione che promana da un organo rappresentativo che opera senza vincolo di mandato, è in ogni caso l'espressione della maggioranza di governo, quindi di una visione parziale degli interessi, in cui vige il principio del rapporto di forza.

In essa si riscontra con tutta evidenza la matrice politica che fa tendenzialmente di una legge l'espressione della realizzazione di un determinato programma, frutto di scelte e priorità riconducibili ad una specifica visione della società e dei suoi interessi. A meno che non si tratti di leggi che siano il frutto di maggioranze molto estese e rispetto alle quali le minoranze politiche²⁸ siano state in grado di imprimere un contributo significativo, risultando in tal modo una equilibrata sintesi di punti di vista differenti.

Altre funzioni invece sono di natura più marcatamente garantista, nel senso di essere caratterizzate dalla loro tendenziale estraneità al

pubblico e le attività economiche private, in *Pol. Dir.*, 1970, p. 448; A. PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1972, p. 57.

²⁷ Tra i contributi monografici più recenti, cfr. A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, 2020.

²⁸ Cfr. R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI e M. DUNNE (a cura di) *La cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, p. 53; E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Torino, 1996; A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984; A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Giur.*, Vol. XXI, Roma, 1990, pp. 1 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XXX, Milano, 1980.

fattore politico, collocandosi pertanto in una sfera del contesto istituzionale che le pone al di là della competizione politica, rendendole in tal senso neutrali ed equidistanti dagli specifici interessi in gioco, investendole proprio del compito di vigilare affinché non solo tutti gli interessi meritevoli giuridicamente di tutela trovino adeguato spazio nei processi decisionali, ma anche che questi ultimi siano guidati dal rispetto dei principi e delle regole comuni del nostro ordine politico.

Quanto alla funzione, dunque, ne possiamo rintracciare nell'ambito del sistema istituzionale alcune di natura garantista, altre più marcatamente orientate dal fattore politico delle forze dominanti.

Tornando all'organo monocratico, un primo rilievo quanto alla funzione è nel senso di considerare che nella costruzione della reputazione un iniziale orientamento è determinato dalla natura della stessa. Una funzione che nasce di garanzia connota l'organo che ne è titolare già in termini di equidistanza da specifici interessi, ingenerando di base un maggiore senso di affidamento da parte dei destinatari di quella funzione sul suo operato, che verosimilmente dovrebbe essere ispirato a principi e valori che siano ampiamente condivisi dalla società e di cui esso stesso organo si fa custode e promotore. La funzione di garanzia, le cui declinazioni sono molteplici e non inquadrabili soltanto in relazione alla natura collegiale o monocratica dell'organo²⁹, rende aprioristicamente l'organo che ne è titolare in una posizione di maggior favore nella costruzione di un giudizio reputazionale positivo; viceversa, la funzione che, sia pur rispettando tutte le condizioni e le regole del suo svolgimento, si caratterizza per la sua parzialità, non è di per sé necessariamente incline ad un giudizio reputazionale negativo – del resto non potrebbe esserlo se si tiene conto di coloro che in essa vedono realizzati i propri interessi – ma sicuramente non lo sarebbe in senso unanime. Il risultato pertanto sarebbe quello di un giudizio reputazionale anche positivo ma non sostenuto da quell'ampio consenso di cui più agevolmente godono gli organi di garanzia, anche se naturalmente anch'essi non sono in assoluto sottratti dalla possibilità di critica, soprattutto nel caso dei Presidenti della Repub-

²⁹ In tal senso, la funzione di garanzia può essere il prodotto delle sinergie tra più organi; in altri termini, non è sempre e solo l'azione della singola istituzione ad essere sufficiente ad offrire adeguate forme di garanzia del rispetto delle regole fondamentali e dei principi che sorreggono gli impianti democratici, ma è necessaria un'azione congiunta e corale che coinvolga più sfere di potere.

blica, più esposti al giudizio dell'opinione pubblica anche se eletti da ampie maggioranze³⁰.

Veniamo al secondo fattore preso in considerazione, e cioè quello personalistico. Esso caratterizza fortemente l'organo monocratico, nel senso che è piuttosto difficile poter separare il soggetto organo dal soggetto individuo che lo incarna. Rispetto quindi alla funzione e alla sua specifica natura, la componente personalista incide in modo significativo sul giudizio reputazionale sull'organo. Il termine personalità, in questo caso, viene utilizzato – anche per esigenze di semplificazione – per comprendere elementi diversi riferibili alla persona, che possono andare dal carattere, al temperamento, al carisma, al curriculum vitae, a vicende personali o di persone ad esso riconducibili, etc. Rispetto alla funzione, in ogni caso, si possono astrattamente configurare del fattore personalista almeno tre variabili; in un primo senso, esso potrebbe essere indifferente rispetto alla funzione, anche se tale ipotesi risulta molto peregrina; in un secondo senso, esso potrebbe rappresentare un fattore tendente a valorizzare la funzione (distinguendo opportunamente a seconda della natura della funzione); infine, esso potrebbe contribuire alla svalutazione della funzione e dunque alla costruzione di un giudizio reputazionale negativo sull'organo. In generale, dunque, il condizionamento in positivo o in negativo del fattore personalista sull'organo è l'esito inevitabile di questa compenetrazione, essendo molto difficile nella realtà – come già si accennava – che la persona e le sue prerogative non siano parti essenziali nel giudizio reputazionale, non solo sull'organo in quel determinato momento storico ma anche

³⁰ A riguardo è di particolare interesse ai fini del discorso reputazionale sul Presidente della Repubblica, rammentare il recente intervento di Mattarella su ordine pubblico e libertà di opinione a proposito degli scontri tra studenti e polizia avvenuti a Pisa e Firenze il 24 febbraio 2024 in occasione della manifestazione relativa al conflitto tra Israele e Palestina. «Con i ragazzi i manganelli esprimono un fallimento» – ha dichiarato il Presidente, il quale, al ministro dell'Interno Piantedosi, ha fatto presente – come emerge da una nota dell'ufficio stampa del Quirinale – che «l'autorevolezza delle Forze dell'Ordine non si misura sui manganelli ma sulla capacità di assicurare sicurezza tutelando, al contempo, la libertà di manifestare pubblicamente opinioni». Si tratta di una presa di posizione molto netta da parte del Presidente che in linea teorica rappresenta un importante tassello nell'ordine del discorso relativo ai poteri presidenziali e alle loro classificazioni, che non è tuttavia il caso di intraprendere in questa sede. Ciò che invece emerge, ai fini della presente riflessione, è che certamente tale vicenda rappresenta un elemento che va ad incidere profondamente sulla sua reputazione dal punto di vista del ruolo istituzionale.

in seguito. I giudizi che si consolidano su una determinata persona possono infatti continuare ad esercitare un condizionamento sulla percezione che, in seguito, si avrà dell'organo; esso cioè continua a risentire, almeno per un certo lasso di tempo, degli effetti di quel giudizio. In altre parole, il giudizio reputazionale produce una eredità per il futuro, essendo in grado di perpetrare un certo livello di condizionamento nella costruzione del discorso sull'organo monocratico, pur essendo intervenuto un ricambio nel soggetto che ricopre la carica.

5. La reputazione dell'organo collegiale

Il discorso reputazionale su organi collegiali assume caratteristiche precipue e risulta, per certi versi più complesso rispetto a quello sugli organi monocratici. In via preliminare va osservato che la natura collegiale è di per sé un elemento che, almeno tendenzialmente, tende a favorire una percezione dell'organo dall'esterno in termini più spersonalizzati. Tale rilievo suggerisce – almeno in prima approssimazione – che il ruolo delle componenti individuali si stemperi al punto da produrre un giudizio reputazionale più espressivo del funzionamento dell'organo e più incentrato sulle decisioni assunte dal collegio nel suo complesso che dalle sue singole componenti. Da questo punto di vista, pertanto, si può forse ritenere che un organo collegiale, che opera nel rispetto delle proprie regole di funzionamento e sia in grado di fornire risposte soddisfacenti alla collettività, sia un organo che potenzialmente può aspirare ad un giudizio reputazionale positivo. Andando tuttavia più a fondo nel discorso, non si può però non tenere conto che il singolo componente può assumere un ruolo più decisivo a seconda di almeno due circostanze: la prima inerente alla sua modalità di investitura; la seconda invece dipendente dalla previsione o meno di strumenti all'interno del collegio che possano favorire l'emersione di posizioni individuali.

Quanto alla prima circostanza, va innanzitutto distinto tra elezione e nomina. Nel caso di sistemi di investitura basati sul voto, il soggetto può godere in una fase ascendente del giudizio reputazionale di un evidente vantaggio basato sulla circostanza che la selezione avviene mediante un meccanismo di legittimazione diretta, che determina anche una forma di assunzione di responsabilità da parte di coloro che esprimono il proprio orientamento verso una determinata persona. In

altre parole, quando un soggetto è eletto, esso alla base gode di una presunzione reputazionale positiva altrimenti non si spiegherebbe il consenso nei suoi confronti.

Gli organi collegiali elettivi possono esserlo in quanto espressione diretta del voto popolare oppure espressione di una forma di investitura di secondo livello. Nel primo caso, la loro composizione si definisce sulla base del suffragio diretto, che però non sempre garantisce la scelta effettiva dell'eletto. La questione, come è evidente, si pone in relazione alle assemblee rappresentative che, pur essendo espressione del voto popolare, non necessariamente garantiscono la specifica selezione dei rappresentanti. Esistono, infatti, sistemi elettorali che non contemplano la possibilità di esprimere un voto di preferenza, pregiudicando in questo modo la possibilità per gli elettori di scegliere in senso pieno gli eletti, trovandosi di fatto vincolati alle selezioni effettuate dai partiti politici nella stesura delle liste da sottoporre al voto.

A riguardo, valga ricordare come la stessa Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 1 del 2014³¹, sia intervenuta sul punto stabilendo che, in assenza del voto di preferenza, quanto meno i sistemi elettorali debbano garantire meccanismi – ad esempio liste brevi – che mettano nelle condizioni gli elettori di avere conoscibilità dei candidati. Con questa storica decisione, con cui la Consulta, per la prima volta, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale di una legge elettorale, viene, tra le altre cose, posto alla riflessione dottrinale un tema decisivo ai fini del presente discorso, ossia la conoscibilità. Circostanza che dovrebbe rappresentare il presupposto stesso della preferenza, nel senso di consentire all'elettore di esprimersi a favore di un candidato in quanto ha avuto modo di farsene una opinione³².

Il paradigma della conoscibilità – secondo quanto argomentato dalla Corte costituzionale – avrebbe il compito di compensare l'assenza della preferenza, mettendo nelle condizioni l'elettore di assumere realisticamente informazioni sui candidati di una lista, attingendo al

³¹ Si tratta di una decisione che è stata molto commentata dalla dottrina; a riguardo, si v., almeno, i contributi contenuti in *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, 1, 2014, pp. 629 ss.

³² Va, tuttavia, rammentato che il tema della preferenza ha sempre rappresentato un argomento alquanto spinoso nel corso della storia repubblicana; come è noto, esso fu abrogato nel 1993 con la legge Mattarella, in quanto ritenuto uno strumento potenzialmente in grado di favorire e alimentare la corruzione e il voto di scambio.

discorso reputazionale che si è costruito sugli stessi. Naturalmente la lista deve essere breve in quanto la conoscibilità deve essere praticabile in considerazione dei tempi necessari all'elettore medio per potersi fare una idea sui curricula dei candidati. Ciò che, tuttavia, la lista bloccata breve non è in grado di favorire, nonostante la maggiore conoscibilità dei candidati, è il contributo che la preferenza può fornire al discorso reputazionale su un determinato soggetto; essa, infatti, – se particolarmente estesa – consente di valorizzare l'exkursus del soggetto, al di là della sua effettiva elezione. Essa, in altre parole, può costituire un importante precedente che, in prospettiva, potrebbe avvantaggiare il soggetto in altre esperienze competitive. L'opzione della lista bloccata, in ogni caso, potrebbe anche essere percorribile ma a condizione che il giudizio reputazionale sui partiti – che selezionano la classe dirigente – sia a sua volta un giudizio di valore positivo. Purtroppo, però la crisi del sistema politico ha determinato una forte regressione reputazionale dei partiti, verso i quali il tasso di partecipazione dei cittadini è vistosamente crollato, soprattutto nei tempi più recenti³³.

La prospettiva muta nell'ipotesi, invece, di investitura mediante nomina; in tal caso, infatti, si ricade in una impostazione monocratica sia sul versante attivo che passivo. In altri termini, la nomina di per sé non può che essere l'espressione della volontà di un organo monocratico nella scelta di componenti individuali di organi collegiali, con tutti i limiti di una scelta che, in tal caso, esula completamente da qualsiasi forma di confronto e dibattito. Nel caso, infatti, di scelte provenienti da organi collegiali, queste in linea di massima – se pur non necessariamente prese all'unanimità – sono il risultato di un confronto interno che poi si determina in una decisione dell'organo che non rimanda alle posizioni espresse dai singoli membri. Per quanto la scelta da parte di un decisore monocratico possa, in ogni caso, offrire opportune garanzie in termini di compatibilità con il sistema costituzionale, rivelandosi lo stesso del tutto equilibrato nella propria decisione, ciò non può in assoluto escludere che alla base della stessa ci possano essere condizionamenti o pregiudizi legati ad una prospettiva di valutazione del nominato eccessivamente unilaterale. Non credo ci possano essere dubbi circa il fatto che, in generale, le decisioni prodotte da organi collegiali siano – almeno in linea di principio – più coerenti con una visione

³³ Cfr. G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 986 ss.

plurale dell'ordine politico, stando le opportunità di dibattito e di confronto che solo le assemblee possono di fatto garantire³⁴.

Nella scelta dei componenti di organi collegiali, sembrano dunque disporsi in termini di maggiore equilibrio forme di investitura provenienti a loro volta da soggetti plurali. La scelta del singolo, infatti, dovrebbe tenere in considerazione più elementi che solo il dibattito può assicurare. La scelta, innanzitutto, non può che partire dal giudizio reputazionale sul singolo, ma avvenendo la decisione in un contesto plurale essa non potrà non tenere conto non solo del giudizio reputazionale prevalente ma anche di quelli minoritari. In un sistema liberal democratico, fondato sul principio pluralista, il discorso reputazionale può essere, infatti, prevalente ma mai assoluto, incidendo, nella costruzione del discorso degli altri su un determinato soggetto, punti di vista molteplici che esprimono diverse sensibilità sociali e culturali.

In secondo luogo, la scelta del singolo non può essere fondata sulla sua sola reputazione in quanto il compito che il soggetto è, nel caso, chiamato a svolgere non si esaurisce nella sua sfera individuale di competenza, ma implica un coordinamento con altre soggettività che collegialmente operano per definire la volontà dell'organo. Pur partendo dal giudizio reputazionale sulla persona, la scelta non può non investire altri piani di valutazione che attengono alla proiezione del singolo in una dimensione collegiale, dove – paradossalmente – proprio il dato reputazionale personale in entrata deve affievolirsi fino a quasi annullarsi a favore di una entità soggettiva altra che è quella dell'organo. In realtà questa “spersonalizzazione” dovrebbe riguardare anche gli organi monocratici, anche se naturalmente è molto più difficile, in tal caso, separare il piano individuale da quello istituzionale. Tornando agli organi collegiali, la scelta dei singoli componenti – come si diceva – non può prescindere dalla reputazione del singolo, ma deve necessariamente tenere conto del contesto in cui questo andrà a collocarsi. Da questo punto di vista, appare pertanto più idoneo in termini di adattamento del singolo ad una realtà plurale un giudizio reputazionale che valorizzi più le competenze e le capacità tecnico scientifiche del soggetto che non particolari prerogative caratteriali che ne rivelino, ad

³⁴ E, ciò nonostante, tali organi collegiali sono, in taluni casi, costituiti da componenti non eletti ma “di nomina” – ministri, assessori, giudici – che pur riflettendo, talvolta, la matrice politica di provenienza, operando in una dimensione collegiale non possono che adattarsi a modalità decisorie più improntate alla mediazione e al confronto.

esempio, aspetti carismatici o di protagonismo. Ciò che, infatti, va salvaguardata è la personalità dell'organo non quella dei suoi componenti, in quanto la sua credibilità e il suo affidamento da parte dei cittadini devono poter essere ricondotti ad una volontà unica – condivisibile o meno che sia – che si esprime attraverso una sola decisione e non ad una volontà incerta.

Questo rilievo rimanda, tuttavia, ad un ulteriore ordine di problemi che possono investire gli organi collegiali, facendo assumere anche alla reputazione un significato diverso. Il riferimento è alla circostanza che non tutti gli organi collegiali operano allo stesso modo. Ci sono infatti alcuni organi che rivelano esplicitamente le diverse posizioni che si definiscono al loro interno (si pensi ad esempio all'Assemblea rappresentativa) ed altri che invece esprimono una volontà unitaria. La questione, in altri termini, rimanda alla natura politica e a quella di garanzia che li contraddistingue e che sarà nel prosieguo oggetto di particolare approfondimento. In ogni caso, è importante già avanzare una questione di carattere generale e cioè che, proprio in base alla natura dell'organo e agli strumenti di cui dispone, la reputazione del singolo può continuare o meno ad essere attiva. In un sistema collegiale opera sempre a livello decisionale la regola della maggioranza, essendo molto difficile assumere decisioni all'unanimità³⁵. La differenza sta però nella circostanza che alcuni organi rendono manifesto il loro meccanismo decisionario ed altri no. Nell'un caso, pertanto, la reputazione del singolo continuerà, in una certa misura, a distinguersi da quella dell'organo, soprattutto nel caso in cui la sua posizione sia minoritaria; nell'altro caso, invece, la sua reputazione è destinata, tendenzialmente, ad amalgamarsi a quella dell'organo.

Il discorso intrapreso ci conduce all'analisi della seconda variabile circa la reputazione del singolo componente di un organo collegiale, ovvero la circostanza se esso sia dotato o meno di strumenti che favoriscano l'emersione delle posizioni individuali. Nel caso del Parlamento non può naturalmente tale circostanza essere messa in discussione, costituendo la trasparenza³⁶ della decisione il presupposto indefettibile di

³⁵ Salvo, naturalmente, eccezioni, come nel caso del Consiglio europeo che su una serie di questioni reputate di particolare importanza per gli Stati membri – come, ad esempio, la politica estera e di sicurezza o l'adesione di nuovi stati – deve votare all'unanimità.

³⁶ Cfr. diffusamente L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2014; F. MERLONI, *Traspa-*

un organo politico rappresentativo che si va a definire sulla base di una competizione plurale tra forze politiche. La rappresentanza politica, in altri termini, esige, una assoluta conoscibilità dell'iter decisionale, in quanto espressione della volontà popolare e garanzia di alternanza alle successive elezioni. Pertanto, i rappresentanti non possono che identificarsi in scelte di parte, sia in termini di maggioranza che di minoranza. Discorso diverso nell'ipotesi si tratti invece di organi di garanzia, i cui membri siano stati scelti in modo differente dal suffragio. In questo caso lo scenario che si profila è complesso, in quanto non c'è una visione unanime circa l'opportunità o meno di salvaguardare la collegialità in tutte le sue sfaccettature, compresa naturalmente quella della esternazione della decisione che per alcuni deve potersi riferire solo ed esclusivamente all'organo e che per altri, invece, può contemplare anche la possibilità di rendere note le posizioni di minoranza. In quest'ultima ipotesi il discorso reputazionale del singolo continua a definirsi all'interno del collegio, con tutte le conseguenze che esso può determinare sull'organo. Nel primo caso, invece, il giudizio reputazionale sul singolo, particolarmente attivo nella fase dell'investitura, tende a stemperarsi in quello sull'organo, contribuendo alla sua definizione.

Come sembrerebbe emergere dai rilievi proposti, il tema della reputazione assume un significato parzialmente diverso a seconda della struttura dell'organo e della sua natura. In generale, tuttavia, può dirsi che, sia pure con intensità diversa, la reputazione individuale può giocare un ruolo sulla reputazione dell'organo e, viceversa, la reputazione dell'organo può avere particolari effetti nella costruzione di un giudizio reputazionale sul singolo. Questa specie di dinamica circolare sembra poter offrire una chiave di lettura di quei fenomeni, frequenti in alcuni contesti ordinamentali, che vedono le medesime personalità ricoprire più ruoli di prestigio all'interno delle istituzioni, a dimostrazione di quanto il tema della reputazione possa costituire un elemento fondamentale, che orienta la scelta di determinati soggetti, talvolta

renza delle istituzioni e principio democratico, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, pp. 3 ss.; D. DONATI, *Il principio di trasparenza in Costituzione*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, cit., pp. 102 ss.; C. COLAPIETRO, *Trasparenza e democrazia: conoscenza e/è potere*, in L. CALIFANO e C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, cit.; I. NICOTRA, *La dimensione della trasparenza tra diritto alla accessibilità totale e protezione dei dati personali: alla ricerca di un equilibrio costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 11/2015.

però andando al di là della opportunità, in un contesto democratico, di sommare in capo alla stessa persona ruoli istituzionali diversificati quanto alla natura. Il problema non si pone tanto in relazione all'ipotesi che un medesimo soggetto ricopra nel corso della propria esistenza più cariche istituzionali, quanto piuttosto che il medesimo lo faccia in relazione a organi che hanno una differente funzione. Una cosa, infatti, è un organo eminentemente politico altro invece è quello di garanzia; mentre l'uno si definisce in termini di parzialità nell'ambito di una regolare competizione politica, quello di garanzia ha il compito invece di assolvere a quelle esigenze *super partes* che prescindono qualsiasi forma di contrapposizione ma che anzi vanno soddisfatte proprio in termini di equilibrio ed equidistanza da qualsiasi forma di contesa, nell'interesse generale, giammai di parte.

Va, in ogni caso, altrettanto rilevato che il discorso, posto solo in questi termini, potrebbe rivelarsi non del tutto realistico, perché sembra partire dall'assunto che sia tutto sommato facile tracciare una esatta linea di confine che definisce il ruolo della politica nell'ambito della vita delle istituzioni pubbliche. Certo, potrebbe essere intrapresa una prospettiva pan politica, fondata cioè sull'idea che anche rispetto ad organi con un ruolo più eminentemente di garanzia o arbitrale la componente politica sia tendenzialmente imprescindibile³⁷.

Probabilmente, in alcune realtà ordinamentali, tale scenario si avvicina molto alla realtà, e dunque non va trascurata come ipotesi. Senza addentrarci oltre in un interrogativo di vaste proporzioni che consiste nel chiedersi cosa è politica, rimanendo su di un piano più formale, il tema richiamato credo che ponga una questione altrettanto importante, e cioè se almeno per la conservazione dell'impianto democratico non ci sia soltanto la necessità di una distinzione in termini di funzioni degli organi ma che ce ne sia anche una di differenziazione reale tra le persone che tali cariche vanno a ricoprire. Quanto meno, sarebbe forse auspicabile evitare intrecci che potrebbero nuocere alle istituzioni e garantire una maggiore separazione di ruoli, governando in altre parole quegli eccessi di trasformismo che vedono le medesime persone, anche

³⁷ Tale rilievo, tuttavia, non esime dal constatare che a seconda dei contesti ordinamentali è possibile osservare tendenze diverse degli organi di garanzia rispetto alla dimensione politica; in taluni casi essi sembrano più nettamente operare sotto il dominio del diritto (BVerfG), in altri invece si possono mostrare – almeno in alcune circostanze – più sensibili ai condizionamenti della politica (Corte costituzionale, *Conseil constitutionnel*).

grazie al capitale reputazionale consolidato in altre sedi, assumere cariche non sempre compatibili, anche se ricoperte a distanza di tempo le une dalle altre.

Altrettanto realisticamente, però, va anche detto che l'esperienza maturata da un determinato soggetto in seno ad una istituzione pubblica può anche rappresentare un valore aggiunto per quella in cui approda; in questo senso, dunque, l'esperienza politica e la consolidata conoscenza delle sue dinamiche non va necessariamente vista come un disvalore, anzi, può costituire un arricchimento nell'operato del nuovo organo, se naturalmente impiegata in una prospettiva non di parte ma di mediazione.

Il punto però è un altro. Torniamo al discorso reputazionale, che – come più volte ripetuto – è il discorso effettuato da altri su un determinato soggetto. C'è da domandarsi, in questo tipo di discorso, quale elemento arrivi con maggiore facilità all'opinione pubblica: quello che si fonda sulle effettive capacità del soggetto, o, viceversa, quello che, semplificando, riguarda una carriera istituzionale piuttosto variegata. Probabilmente nella percezione che ne ha l'opinione pubblica, il secondo ha molta più possibilità di fare presa rispetto al primo, con conseguenze sul giudizio reputazionale non solo del singolo ma anche dell'organo.

6. Gli organi di garanzia: carenza di legittimazione democratica *versus* livello reputazionale positivo

Il senso di affidabilità degli organi di garanzia è innanzitutto legato alla loro specifica funzione che si pone in termini equidistanti dalla competizione politica e che si esprime attraverso compiti di vigilanza e di intervento al fine di conservare il sistema costituzionale e le relazioni tra gli organi in maniera conforme all'ordine costituito in tutte le sue molteplici declinazioni. Vi è, dunque, una caratterizzazione originaria della loro specifica natura che, a priori, li colloca in una dimensione di neutralità, scevra dalle tensioni della politica e protesa alla conservazione degli equilibri fondamentali su cui si regge il nostro impianto costituzionale liberal democratico.

Essi, tuttavia, sul piano teorico, hanno spesso scontato in termini di legittimazione del loro operato la diversa modalità di investitura, che non contempla, in genere, sistemi diretti mediante voto popola-

re. Soprattutto riguardo la Corte costituzionale, la questione è stata lungamente dibattuta a livello dottrinale, a partire dalle resistenze che si definirono già in occasione dei lavori dell'Assemblea costituente di attribuire ad un tale organo il compito di sindacare l'atto sovrano per eccellenza ovvero la legge, in quanto espressione della sovranità parlamentare³⁸. Al di là delle riserve, tuttavia, la Corte costituzionale ha costituito l'elemento indispensabile per sancire definitivamente il carattere della rigidità della nostra Carta costituzionale. Se tale organismo di controllo di costituzionalità non fosse stato previsto, la Costituzione avrebbe potuto comunque vedersi attribuito il carattere della superiorità ma la stessa avrebbe continuato ad essere intesa in una accezione politica ma non giuridica. Solo, infatti, con il giudizio di legittimità costituzionale, nonché con la previsione di una procedura aggravata di revisione, non solo la superiorità della Costituzione rispetto alle altre norme assume carattere giuridico ma essa si definisce in termini di rigidità introducendo nel nostro ordinamento il principio di legalità costituzionale.

Ciò nonostante – come si diceva – il tema della legittimazione della Corte ha, comunque, occupato a lungo il dibattito costituzionalistico attraverso l'elaborazione di argomenti che ne suffragassero il fondamento, andando al di là della carenza di investitura diretta dei giudici da parte degli elettori. Un primo rilievo da fare è che la legittimazione di un organo ha innanzitutto un riscontro di diritto positivo; nel caso, dunque, della Corte costituzionale o del Presidente della Repubblica, si tratta di organi espressamente previsti dal nostro ordinamento costituzionale che ne traccia i principali caratteri e funzioni. Quindi una prima risposta alla questione della legittimazione può essere data dal diritto positivo, a partire dai principi costituzionali, dalle disposizioni costituzionali di dettaglio, dalle leggi costituzionali. Questa, tuttavia, non è l'unica prospettiva né la sola sufficiente a consolidare

³⁸ Cfr. sul tema P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, pp. 19 ss.; V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale tra magistratura e parlamento*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, Vol. IV, Padova, 1958; C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del Costituente*, Milano, 1979; Id., *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984; A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. Dir.*, Annali VIII, Milano, 2015; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, pp. 251 ss.

nei confronti di questi organi quell'elevato senso di affidamento e di rispecchiamento da parte dei cittadini, in quanto organi che non è il popolo a scegliere. È evidente, dunque, che accanto al dato positivo, si sia reso necessario aggiungerne altri, altrettanto significativi nel consolidamento di un certo tipo di reputazione. Se ci si pone, infatti, da una prospettiva di tipo sociologico, l'indice di gradimento da parte dell'opinione pubblica che emerge dai sondaggi rivela uno spiccato senso di credibilità di tali organi nonostante non siano eletti. In un certo senso, il sondaggio consegna un indice tanto più elevato di gradimento quanto più questi organi siano estranei alla dinamica politica. Ciò sembra quasi rivelare un preconcetto di matrice assolutamente negativa da parte dei cittadini nei confronti degli organi eminentemente politici, che parrebbe esprimere un elevato livello di diffidenza verso ciò che è espressione della politica. Sembra, in un certo senso, non destare fiducia tutto ciò che è espressione di prese di posizione di parte. Solo gli organi deputati a sovrintendere affinché le istituzioni politiche si adoperino a rappresentare tutti i cittadini e ad agire nell'interesse generale, andando al di là del proprio programma politico, sono percepiti positivamente, in quanto superiori alla contesa e a visioni parziali della società. C'è evidentemente in questa attitudine unificante tipica degli organi di garanzia la rassicurazione nei cittadini che nessuno potrà essere lasciato indietro.

Sempre sul piano della legittimazione, un'altra prospettiva da cui esaminare la questione è quella della decisione. In altre parole, un più elevato grado di legittimazione sembra poter essere correlato alle decisioni assunte dagli organi di garanzia che per poter essere il più possibile condivise devono evidentemente essere strutturate secondo ragionevolezza³⁹. La decisione, per poter convincere un quanto più elevato numero di destinatari, deve essere innanzitutto basata su un impianto argomentativo razionale. Essa, cioè, deve essere la risultante di un per-

³⁹ Cfr. C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Vol. III, Padova 1973, pp. 1582 ss.; A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. Giur.*, Vol. XXV, 1994; A. MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza*, in A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, Roma, 2007, pp. 239 ss.; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007, pp. 9 ss.; A. RUGGERI, *Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giustizia costituzionale*, in M. LA TORRE e A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002, pp. 97 ss.

corso decisionale che, pur partendo da punti di vista diversi o, nel caso di un organo di garanzia monocratico, pur avendo presente diverse prospettive di interessi, si definisce al di là dei frazionamenti e delle contrapposizioni. In altri termini, la decisione rassicura la maggior parte dei destinatari perché non si struttura su un punto di vista specifico, ma si dispone fin dall'inizio del suo iter a conciliare più punti di vista nella ricerca di soluzioni di mediazione ragionevoli e bilanciate.

Questi tre aspetti della legittimazione sono certamente funzionali alla costruzione di un giudizio reputazionale positivo, compensando la mancanza di investitura diretta di coloro che ricoprono questi tipi di cariche⁴⁰.

Da una prospettiva personalistica, tuttavia, è anche lecito pensare che la costruzione di una reputazione positiva di un organo di garanzia sia anche molto determinata dal soggetto con cui tale organo temporaneamente si identifica. Ciò – come già sottolineato – vale certamente nel caso degli organi monocratici. Diverso è invece il discorso per gli organi collegiali, la cui reputazione potrebbe in parte essere condizionata dai singoli componenti nella misura in cui essi possano disporre di strumenti che ne agevolino la visibilità. Si ritiene, tuttavia, che, in tal caso, gli effetti potrebbero essere controproducenti per la reputazione dell'organo la cui decisione, all'esterno, sarebbe percepita come l'esito di una maggioranza e non come il risultato di un percorso argomentativo ragionevole e quindi in tal senso ampiamente condiviso. La legittimazione di tali organi, dunque, è anche, in un certo senso, il precipitato di una particolare struttura dell'iter decisionale, che è un elemento che consente di evidenziare una considerevole differenza, sempre nell'ambito degli organi di garanzia, tra soggetti monocratici e soggetti collegiali. Premesso, infatti, un generico senso di maggiore affidamento verso questi organi, nonostante non siano espressione diretta della

⁴⁰ Non va, in ogni caso, trascurata la circostanza che la composizione di alcuni organi collegiali, come la Corte costituzionale, non si definisce mai “una volta per tutte” ma “volta per volta” essendoci una asimmetria nelle tre diverse modalità di investitura dei suoi componenti. Tale circostanza rende la configurazione della Corte estremamente dinamica e di non sempre agevole identificazione ai fini della elaborazione di un giudizio sulla stessa. In questo senso, pertanto, il giudizio può risultare mutevole a seconda dell'avvicinarsi dei suoi membri, alcuni dei quali – per spiccata personalità e competenza tecnico giuridica – tendono, in un certo senso, a qualificarla o comunque ad offrire un importante spunto per tracciarne le caratteristiche e le tendenze del momento.

volontà popolare, possiamo osservare sul piano reputazionale una differenza interessante che si coglie nella discriminante dell'elemento personalistico. Nel caso dell'organo monocratico tale elemento può essere, infatti, decisivo nella determinazione della reputazione, al di là della funzione di garanzia; detto in altri termini, la personalità di colui che ricopre la carica può rappresentare, in positivo o in negativo, un fattore prevalente sulla funzione, con tutte le conseguenze che ciò comporta in termini di "offuscamento" del ruolo e dell'affidabilità delle decisioni dallo stesso assunte. La questione non è di poco conto e rimanda alla più ampia problematica dei processi decisionali a seconda che gli stessi siano di spettanza di organi collegiali o di organi monocratici. La collegialità, come già in precedenza sottolineato, può a determinate condizioni rappresentare una importante garanzia di pluralismo a differenza delle soggettività monocratiche, le cui decisioni vengono assunte – quanto meno astrattamente – in assenza di qualsivoglia confronto, sulla base di una struttura argomentativa che pur dovendo rispondere a dei criteri di plausibilità e razionalità è comunque il frutto di una elaborazione individuale. Viceversa, il percorso decisionale di un organo collegiale offre teoricamente maggiore spazio per punti di vista differenti, pur dovendo poi, in ogni caso, concludersi con una decisione finale che però per essere condivisibile deve essere riuscita, quanto più è possibile, a conciliare ragionevolmente più prospettive diverse. Sulla base di tali rilievi, il discorso reputazionale è molto più stabile nel caso degli organi collegiali e molto più variabile nel caso di organi monocratici, in cui l'elemento personalista può giocare un ruolo decisivo in termini di consolidamento di un certo tipo di giudizio.

Infine, va posto in evidenza un altro elemento, che pure contribuisce ad un più elevato livello reputazionale di tali organi e che riguarda la loro modalità di investitura. Al di là della carenza della investitura diretta – su cui ci soffermeremo a proposito degli organi rappresentativi – è interessante notare che sono soprattutto modalità di investitura miste a costituire un fattore di maggiore credibilità e affidamento di tali organi. Detto in altri termini, sembra che, in generale, più le forme di investitura risultano diversificate più esse ingenerano un senso di fiducia nell'organo che vanno a determinare⁴¹. La circostanza, ad

⁴¹ Più in generale è interessante osservare come anche organi quale la Corte costituzionale – tradizionalmente distante dal contesto sociale – abbiano negli ultimi anni riconfigurato il loro originario approccio disponendosi in termini di maggiore connes-

esempio, che i giudici della Corte costituzionale siano individuati, in percentuali diverse, con forme differenti di investitura, che vanno dalla nomina alla elezione, può costituire un fattore di equilibrio che *ab origine* influenza positivamente la reputazione dell'organo. Al contrario, sistemi di investitura che sono appannaggio esclusivo di determinati organi possono suscitare un maggiore senso di diffidenza sul versante della equidistanza e dell'imparzialità. Rimanendo nell'ambito della giustizia costituzionale, si pensi al caso del sistema statunitense in cui è prerogativa del Presidente la nomina a vita dei nove giudici della Corte suprema. In questo caso, è evidente la caratterizzazione eminentemente politica della scelta che si stempera soltanto alla luce della regola dell'alternanza che garantisce – in linea teorica – una composizione della Corte tendenzialmente equilibrata, senza impedire tuttavia che possano registrarsi periodi anche lunghi di stabilità al suo interno di una specifica maggioranza⁴².

Il discorso reputazionale sugli organi di garanzia è anche fortemente condizionato dalla durata della carica. Naturalmente essa non può essere breve ma deve necessariamente porsi in termini di discontinuità rispetto alla durata delle cariche politiche, ponendosi dunque “al di qua” e “al di là” dell'agone della competizione. L'elemento, dunque, della durata è fondamentale in coerenza con la funzione di garanzia. Essa, pertanto, deve essere considerevole ma comunque limitata nel tempo. In questo senso, si discute su quale sia la durata ideale degli organi di garanzia. Naturalmente non esiste un metro valevole per qualsiasi sistema politico, ma certamente rileva l'esigenza di rendere tali cariche di durata tale da mettere coloro che le ricoprono in condizioni tali da ridimensionare per un medio lungo periodo le proprie personali

sione con l'esterno, ricercando attraverso nuovi canali di comunicazione forme di più diretto collegamento con la società civile. Si tratta di un cambiamento particolarmente significativo che rivela la evidente esigenza di favorire attraverso la comunicazione giudizi reputazionali più positivi, anche in un'ottica di rafforzamento del rispettivo piano di legittimazione. Si veda a riguardo G. AMATO, D. STASIO, *Storie di diritti e di democrazia: la Corte costituzionale nella società*, Milano, 2023.

⁴² Rispetto alla prima fase della storia repubblicana – considerato il diverso assetto del sistema dei partiti – i giudici, soprattutto quelli eletti dal Parlamento, sembravano rispecchiare di più il pluralismo politico partitico. Tale condizione non sembra invece più così evidente in tempi recenti, per effetto delle profonde trasformazioni intervenute con la crisi e il declino delle principali ideologie del secolo scorso e per i gravissimi eventi di corruzione che hanno segnato la storia politica italiana con l'azzeramento, dopo Tangentopoli, di una intera classe dirigente.

aspettative successive di carriera. In altre parole, tali cariche devono, in una certa misura, conciliare l'elemento della durata con quello della loro non rinnovabilità. La durata, che deve essere considerevole, per non sollecitare nel soggetto assunzioni di posizioni più individualiste in vista della fase successiva al termine del mandato, che potrebbe spingerlo, pertanto, a non identificarsi in quella linea di condotta tipica della carica, contraddistinta dalla terzietà e dalla imparzialità. Altro elemento è quello della non rinnovabilità della carica per ragioni sostanzialmente analoghe a quelle prime esposte; in altri termini, la prospettiva di un rinnovo potrebbe, infatti, indurre il soggetto interessato ad assumere posizioni calcolate e non del tutto coerenti con la neutralità del ruolo. Quanto alla durata, se è evidentemente un bene che la stessa sia considerevole e, in ogni caso, si proietti al di là della durata delle cariche politiche, ciò tuttavia non rende condivisibile ipotesi limite, di durata addirittura vitalizia della stessa. Si tratta di un caso, che si riscontra in particolare nel sistema americano per quanto riguarda la durata dei giudici della Corte suprema federale, particolarmente discusso nell'ambito dei sistemi di giustizia costituzionale. Come già anticipato, loro prerogative sono innanzitutto la nomina di esclusiva spettanza del Presidente e la durata a vita. È evidente, dunque, che gli stessi, sul piano delle aspettative per il futuro, sarebbero in teoria immuni dalla tentazione di assumere posizioni strumentali a creare condizioni personali di favore; allo stesso tempo, la natura vitalizia della carica li rende soggetti dotati di poteri molto ampi. Certamente tale circostanza è mitigata dalla natura collegiale dell'organo, fermo restando però la possibilità per ciascun giudice di dissentire dalle decisioni di maggioranza della Corte, in una prospettiva di consolidamento di un orientamento dottrinario personale. In questo senso, il *dissent* può anche essere letto come uno strumento di collegamento tra la Corte e l'accademia, nel senso che per i giudici esso può rappresentare un veicolo importante per proseguire e consolidare filoni di ricerca al di là del contesto universitario, allo stesso tempo rafforzando l'identità e l'autorevolezza delle principali scuole giuridiche di quella realtà ordinamentale⁴³.

⁴³ Sia consentito rinviare a S. LIETO, *Il dilemma sull'opinione dissenziente: aperture e chiusure di un dibattito ricorrente*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021.

7. Gli organi rappresentativi: sussistenza di legittimazione democratica *versus* livello reputazionale negativo

La costruzione della reputazione di un organo rappresentativo presenta un iter interessante e singolare ma non privo di contraddizioni. Le strutture rappresentative hanno il vantaggio, almeno nella loro fase ascendente di formazione, di fondarsi sugli elettori. I singoli candidati godono, quanto meno in teoria, di un livello reputazionale positivo che li rende, agli occhi degli elettori, meritevoli di andare a costituire l'Assemblea. C'è, dunque, nel voto, un segno incontrovertibile di affidamento che evidentemente proviene da un giudizio reputazionale positivo che si è già definito sulla persona del candidato. Il voto sancisce con la sua preferenza un senso di affidamento, soprattutto nelle democrazie fondate prevalentemente sulla delega, verso il singolo e il programma che propone e in cui si identifica, e, allo stesso tempo, di confidenza dell'elettore nel suo parametro di giudizio. Da questa prospettiva, dunque, l'organo rappresentativo che si va a costituire attraverso il voto gode, sul piano reputazionale, di un evidente vantaggio riconducibile alla circostanza che la scelta è rimessa direttamente agli elettori, che – in teoria – dovrebbero in un regime liberal democratico e pluralista essere nelle condizioni per potersi formare un giudizio effettivo e realistico sulle persone dei candidati. E, sempre in linea teorica, la loro preferenza originaria dovrebbe conservare nel tempo quello stesso livello di affidamento, anche se poi l'azione del singolo si trasferisce comunque nell'operato dell'organo di cui è parte.

Nonostante nella costruzione della reputazione il voto sembri rappresentare un elemento di forte incentivo nel consolidamento di una buona reputazione, l'organo rappresentativo vive da tempo una stagione di profonda crisi, che – come è noto – ha prodotto fenomeni molto problematici per la democrazia, a partire dall'astensionismo fino ai populismi di varia matrice⁴⁴. Nonostante, infatti, la sua modalità costitutiva, esso risulta sempre meno rispecchiare le aspettative ed il senso di identificazione in esso da parte dei cittadini. In altre parole, sembra emergere una palese contraddizione tra la fase di investitura e quella successiva di operato dell'organo, quasi ad evidenziare un senso

⁴⁴ A riguardo, v. A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020.

di sfiducia degli elettori prima ancora che nell'organo nella loro stessa scelta iniziale.

Non nutrire abbastanza fiducia nell'organo che si è contribuito a formare con il proprio voto sembra far vacillare il senso di autoconfidenza in sé stesso da parte dell'elettore medio. A tale contraddizione si aggiunge poi una crescente diminuzione del numero di votanti che ha ormai confinato il momento elettorale ad una artificiosa liturgia ben lontana dal principio di partecipazione politica che costituisce uno degli elementi portanti del nostro sistema costituzionale⁴⁵.

Affrontare il discorso sulla crisi del Parlamento significherebbe estendere la riflessione ai complessi mutamenti di ordine politico, sociale ed economico che hanno così profondamente inciso negli ultimi anni sul sistema politico partitico, trasformandolo e impoverendolo. Ma ciò richiederebbe uno spazio di approfondimento che va al di là del tema affrontato. Certo è che l'organo rappresentativo che avrebbe dovuto essere la più diretta espressione della volontà popolare non rispecchia più le aspettative della società, ma anzi produce un paradosso: gli elettori (o meglio, quei pochi) che partecipano alle elezioni si determinano a partire, comunque, da un senso di sfiducia. La loro scelta, in altre parole, rispecchia un senso di incertezza originaria, quasi a rivelare il loro scetticismo già all'atto del voto. Tale circostanza naturalmente contribuisce a depotenziare l'effetto propulsivo del voto nella costruzione del giudizio reputazionale sull'organo, rivelando in pieno la crisi della democrazia, della delega e della rappresentanza.

Quanto invece alla fase operativa, successiva all'investitura, il gra-

⁴⁵ Si v. diffusamente G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2009, pp. 1 ss.; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Atti del convegno Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana, Padova, 2004, pp. 181 ss.; V. ATRIPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato società*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Vol. III, Milano, 1988; A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015; M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica come rappresentanza del "valore" di uno Stato concreto*, in *Dem. dir.*, n. 2/2014, pp. 8 ss.; M. COTTA, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, n. 2/1979, pp. 194 ss.; A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXII, Milano, 1982, pp. 1 ss.; G. SANI, *Partecipazione politica*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, Torino, 2004, p. 757; A. PIZZORNO, *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *Quaderni di sociologia*, 3-4, Torino, 1996.

do reputazionale sembra diminuire in maniera considerevole tenuto conto del ruolo sempre più marginale del Parlamento. Il giudizio reputazionale assume una tendenza negativa non tanto per la impopolarità delle decisioni prese, quanto piuttosto per la scarsità delle stesse. Esso, infatti, è sistematicamente sostituito dall'Esecutivo, che opera ormai ordinariamente mediante la decretazione d'urgenza, contravvenendo sistematicamente alla legalità costituzionale.

Il giudizio di valore, pertanto, si definisce non tanto su scelte di merito, ma sulla scelta di non scegliere, soprattutto quando i temi all'ordine del giorno si rivelano altamente divisivi per la società. Il discorso reputazionale che si va costruendo sul Parlamento è, dunque, strettamente incentrato sulla sua limitata attività, che si riscontra anche sul versante di una disfunzione del sistema bicamerale⁴⁶ che, di fatto, si è trasformato in monocamerale, limitandosi la seconda Camera a ratificare quanto deciso dalla prima. Né è valso a risollevare le sorti del Parlamento, l'intervento di diminuzione del numero dei parlamentari⁴⁷, che non appare affatto aver colto l'obiettivo di riavvicinare i cittadini alla politica.

L'operazione di snellimento del Parlamento è stata infatti veicolata, sul piano comunicativo, come una presa di posizione della politica rispetto alla necessità di non gravare oltre modo sulle casse dello Stato e soprattutto di rendere in questo modo la struttura rappresentativa più agile e funzionale a procedimenti di decisione più rapidi. Altrettanta retorica è stata messa in atto con le molteplici iniziative volte a diminuire i vitalizi e gli stipendi dei parlamentari, ma tutto questo non è valso a far risollevare agli occhi dell'opinione pubblica le sorti del Parlamento.

Inoltre, alla posizione sempre più predominante dell'Esecutivo, si aggiunge quella della Corte costituzionale che sempre più spesso svolge un ruolo innovativo nella produzione normativa andando al di là

⁴⁶ Cfr. E. CHELI, *Bicameralismo* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. II, Torino, 1987, pp. 318 ss.; A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; E. CHELI, *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, 2000; E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentata dal Governo)*, in *Oss. Fonti*, n. 2/2014; C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Pol. Dir.*, n. 4/2007, pp. 529 ss.

⁴⁷ Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*.

delle funzioni che le sono proprie. E spesso ciò accade suo malgrado, in quanto il Parlamento, su questioni particolarmente complesse e potenzialmente conflittuali per la società, preferisce fare un passo indietro. A nulla sono serviti, in alcune circostanze (si pensi al tema del fine vita), i tentativi della Corte di scongiurare indebite invasioni di campo attraverso decisioni di monito o di messa in mora del Parlamento per spronarlo ad occuparsi di questioni indifferibili.

A questo punto vi è da domandarsi, in società sempre più complesse e ad alto tasso di conflittualità, quale sarà il destino della rappresentanza. Che possa essa in una forma larvata continuare a sopravvivere, riducendosi ad un mero rito elettorale sempre più povero di partecipazione effettiva, è certamente una possibilità. Ciò, naturalmente, sul piano reputazionale non può che favorire altri organi, depotenziando la forma di governo parlamentare, trasformandola in qualcosa di molto diverso dall'ordine costituito⁴⁸. In alternativa, la strada è quella dell'agire, impervia, esposta ad esiti talvolta imprevedibili e a spaccature sociali, ma l'unica in grado di restituire agli elettori quel senso di fiducia che solo l'azione concreta può effettivamente produrre. In altre parole, il giudizio reputazionale, anche forse parzialmente, non potrebbe che migliorare se solo l'organo rappresentativo riprendesse ad operare a un regime accettabile.

È evidente che, dato il pluralismo di interessi, una serie di scelte potrebbero non incontrare il favore di tutti ma almeno contribuirebbero a reimmettere un po' di linfa vitale nella struttura rappresentativa e a riattivare quella dinamica ascendente e discendente che dalla società alle istituzioni rappresentative rende effettivo il principio di sovranità popolare. A ciò, tuttavia, fa da sfondo il più vasto tema del potere. Se un organo è sempre più depotenziato è circostanza inevitabile che le aspettative verso lo stesso siano destinate ad essere disattese, generando, di conseguenza, un calo reputazionale.

⁴⁸ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, Milano 1970; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali III, Milano, 2010; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (1957), in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Raccolta di scritti*, Vol. III, Milano 1972, pp. 380 ss.

8. Reputazione istituzionale e prassi costituzionale: l'ipotesi della revisione tacita della Costituzione

Una specifica questione che sembra avere dei risvolti di particolare interesse per il diritto costituzionale è quella relativa al potenziale peso che alcune reputazioni istituzionali possono esercitare sull'assetto e sugli equilibri tra poteri al punto da poterne determinare una riconfigurazione che può tendere verso una vera e propria revisione tacita del modello costituzionale⁴⁹. La riflessione prende spunto dalla vicenda di due importanti cicli di Presidenza della Repubblica, quella Napolitano e quella Mattarella, tutt'ora in corso. Si tratta, come è noto, di due casi di rielezione del Presidente della Repubblica che sembrano aver consolidato una prassi costituzionale del tutto inedita. Pur non vietando espressamente la rielezione, il nostro testo costituzionale è tendenzialmente stato interpretato nel suo complesso come orientato ad escludere tale possibilità⁵⁰. Del resto, sarebbe la natura propriamente garantista, terza, imparziale ed equidistante dal confronto politico, a giustificare la regola della non rieleggibilità. Una serie di circostanze, che hanno determinato un forte stallo del sistema politico partitico, in questi due casi, hanno giustificato, tuttavia, una rielezione che sembra,

⁴⁹ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Referendum e revisione costituzionale: una analisi comparativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Vol. I, Milano, 1996; P. BARILE, *La revisione della Costituzione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950; M.S. CICCONE-TTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972; P. PASQUINO, *Urgence et Etat de droit. Le gouvernement d'exception dans la théorie constitutionnelle*, in *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n. 51/2003 (Sécurité et démocratie), pp. 9 ss.; M.S. CICCONE-TTI, *Revisione costituzionale* (voce), cit.; G. MOTZO, *Disposizioni di revisione materiale*, cit., 1964; M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Oss. Fonti*, n. 1/2013, pp. 5 ss.

⁵⁰ Cfr. S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2022; A. CERRI, *Note minime sui problemi di "fine mandato" del Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2022; M. BELLETTI, *Dall'opportunità politica alla inopportunità istituzionale della rielezione del Capo dello Stato*, in *Rivista AIC*, n. 2/2022; I. PELLIZZONE, *L'impatto della rielezione del Presidente Mattarella: verso aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?*, in *Rivista AIC*, n. 2/2022; G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1985; V. TEOTONICO, *Note (sul dibattito) intorno alla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2022; A. RUGGERI, *La rielezione di Mattarella al Quirinale, ovvero la crepuscolo della politica e della Repubblica*, in *Consulta online*, editoriale del 31 gennaio 2022.

ormai, essersi posta come regola ormai consolidata nel nostro sistema costituzionale.

Prima di approfondire queste due specifiche vicende, dove è evidente il profondo intreccio tra il giudizio reputazionale su una determinata persona e la definizione di una nuova regola, può risultare utile intraprendere una brevissima riflessione sul tema della revisione e su quello delle fonti consuetudinarie e sulla loro potenziale attitudine a realizzare trasformazioni significative sul sistema delle fonti.

Quanto alla revisione, come è noto, essa si compie generalmente attraverso particolari procedure legislative così dette aggravate e, in ogni caso, nel rispetto di alcuni limiti espliciti o impliciti che se travalicati producono un ordine politico diverso, riattivando sostanzialmente il potere costituente. Le revisioni, tuttavia, possono compiersi anche attraverso altri canali, per esempio attraverso la legislazione ordinaria che potrebbe, in linea teorica, spingersi al punto da contravvenire, in nome di interessi superiori come la sicurezza, ai fondamenti del sistema costituzionale (Si ricordi quanto accaduto in concomitanza con la pandemia). Altri strumenti che potrebbero rivelarsi altrettanto incisivi vanno rintracciati nell'ambito delle fonti fatto⁵¹.

Tendenzialmente poste in posizione marginale nella geografia attuale del sistema delle fonti, esse tuttavia conservano a livello costituzionale un ruolo non secondario. Partendo dal concetto di consuetudine⁵², essa, come è noto, si dispone come fonte del diritto a condizione che sussistano due elementi, uno oggettivo e l'altro soggettivo. Non solo è necessario che una determinata condotta sia reiterata nel tempo da parte di uno specifico contesto sociale, ma è indispensabile che in quel contesto sia radicata la convinzione che quella regola di condotta abbia rilievo giuridico. A partire dall'epoca delle codificazioni per arrivare ai giorni nostri, la consuetudine ha progressivamente abbandonato il suo ruolo di centralità nel sistema di produzione del diritto, pur essendo essa, in realtà, una fonte di produzione molto potente in quanto strettamente legata al concetto di tradizione. Anche a livello costituzionale, non si può non riconoscere come proprio le costitu-

⁵¹ Cfr. N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, Milano, 2008; R. SACCO, *Fonti non scritte del diritto italiano*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, Agg., Torino, 2000, pp. 402 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 435 ss.

⁵² Per un inquadramento del tema, si v. C. ESPOSITO, *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Vol. IX, Milano, 1961; N. BOBBIO, *La consuetudine come fatto normativo*, Torino, 2010.

zioni di origine consuetudinaria, come quella inglese, presentino un grado di rigidità molto più elevato delle costituzioni scritte rigide della seconda metà del Novecento. In altre parole, essendo quella consuetudinaria una costituzione che si è definita per stratificazione nel corso del tempo essa ha così profonde radici nella tradizione culturale, sociale e politica di un popolo che per poter essere modificata necessita di un percorso altrettanto lungo e complesso che non può risolversi in un mero procedimento formale di revisione. Ciò, in un certo senso, dimostra che le costituzioni consuetudinarie possono risultare, di fatto, molto più rigide di quelle scritte, pur formalmente rigide, dotate di Corti costituzionali a loro garanzia e che dispongono di particolari procedimenti legislativi aggravati per le loro modifiche.

Da una diversa prospettiva, che è invece quella delle costituzioni rigide scritte, la consuetudine assume un ruolo particolare. Attraverso una vasta gamma di concetti, quali quello di prassi, consuetudine costituzionale e convenzione costituzionale, si identifica una dimensione della costituzione che va al di là del testo scritto. Un eccesso di costituzionalizzazione può infatti rappresentare un problema in termini di irrigidimento del tessuto costituzionale, soprattutto in relazione ad alcuni aspetti riguardanti la forma di governo che deve necessariamente avere un certo grado di flessibilità per adeguarsi al sistema politico partitico e alle sue evoluzioni. In questa prospettiva, si registra una tendenza a ricorrere piuttosto alla consuetudine in termini di integrazione dei testi scritti, rimettendo a fonti fatte e convenzionali il compito di favorire quegli adattamenti di cui soprattutto le forme di governo necessitano per poter adeguatamente funzionare. In questo senso, dunque, si spiega anche la tendenza a normare poco o a normare l'essenziale delle forme di governo, in modo da consentire al modello quei necessari margini di adattamento alle circostanze politiche del momento che possono essere condizionate da molte variabili.

Va chiarito, in ogni caso, che a livello costituzionale, in un'ottica di integrazione del testo scritto e per favorire un maggiore equilibrio tra i poteri, è soprattutto la convenzione costituzionale⁵³ (non scritta) ad assumere centralità. Essa, che pure si attesta tra le fonti consuetu-

⁵³ Cfr. S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, 1983, pp. 251 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. Giur.*, Vol. IX, Roma, 1988, pp. 1 ss.; G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972; B. CELANO, *Consuetudini, convenzioni*, in P. COMANDUCCI e R. GUASTINI (a cura di), *Analisi e diritto 1995. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino,

dinarie, se ne discosta non in termini di fattualità quanto piuttosto per una sua maggiore attitudine ad essere modificata rispetto alla consuetudine intesa in senso classico. Mentre quest'ultima, infatti, investe la generalità dei consociati in un determinato contesto, la convenzione è limitata ad alcuni soggetti che partecipano della convenzione. Mentre la convenzione viene meno nella misura in cui qualcuno di questi soggetti non è più d'accordo nel realizzare quella forma di regolazione dei reciproci rapporti, nel caso della consuetudine il processo di modifica della stessa è molto più lungo e complesso, coinvolgendo una generalità ampia di destinatari nei quali deve stratificarsi e radicarsi, nel tempo, la giuridicità di una regola diversa.

A tali concetti si aggiunge poi quello di prassi⁵⁴ che sembra esprimere un significato più generico di ordine convenzionale, più liberamente derogabile rispetto alle ipotesi di consuetudine e convenzione. In ogni caso, quel che preme sottolineare in questa sede e che costituisce la permessa del ruolo del giudizio reputazionale rispetto alle modifiche più o meno esplicite della Costituzione, è che il funzionamento degli organi costituzionali, in generale, è condizionato non soltanto dalle regole che vi presiedono ma anche da quel margine di adattamento necessario alla loro reciproca interazione. Tanto premesso, sembra piuttosto evidente, a questo punto del discorso, come proprio attraverso la dimensione fattuale di produzione del diritto non solo si possano andare ad integrare le regole scritte ma anche a modificarle e/o sostituirle. Rispetto al testo costituzionale, intanto le consuetudini e le convenzioni hanno un ruolo legittimo fin quando esse si dispongono *secundum constitutionem*, cioè in coerenza e in armonia con il dettato costituzionale. In questa prospettiva, esse assolvono ad una funzione necessaria soprattutto per consentire gli opportuni adattamenti nel funzionamento degli organi rispetto al sistema politico e alle sue trasformazioni. Cosa diversa, è quando in maniera surrettizia, sia attraverso fonti scritte che consuetudinarie, si intenda realizzare un

1995, pp. 35 ss.; G. TREVES, *Correttezza costituzionale*, in *Enc. Dir.*, Vol. X, Milano, 1962, pp. 716 ss.

⁵⁴ Si v. diffusamente M. AINIS, *Il valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, pp. 307 ss.; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Torino, 2002; ID., *Convenzioni costituzionali e fasi di transizione*, Torino, 2003; A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA e T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, pp. 9 ss.

cambiamento radicale dell'ordine costituito, andando quindi *contra constitutionem*.

Per meglio esprimere i termini del ragionamento, il caso della rielezione del Presidente della Repubblica può rappresentare un esempio utile. Naturalmente anche qui determinante è la prospettiva da cui si osserva il cambiamento. Se infatti della Costituzione si sposa una interpretazione di totale osservanza del suo impianto garantista, allora un organo di garanzia come il Presidente della Repubblica va inquadrato come organo non rileggibile. Se invece, la visione dell'impianto garantista è più sfumata, ammettendo nel caso di specie la rielegibilità, allora bisogna necessariamente interrogarsi sull'effetto prodotto da tale regola sul complessivo assetto della forma di governo. In altre parole, il consolidarsi di tale prassi pone una serie di interrogativi: innanzitutto, la prima questione è se essa possa considerarsi reversibile o, al contrario, abbia inciso molto più profondamente al punto da operare una revisione tacita della Costituzione. Ragion per cui ciò che prima era negato, anche se non lo era espressamente, oggi è consentito. Oppure, secondo una diversa prospettiva, ciò che ieri non era espressamente vietato oggi non lo è definitivamente. In altre parole, c'è da chiedersi se sia stata introdotta una regola nuova o sia stata semplicemente valorizzata una regola esistente ma inespressa.

Una seconda questione riguarda l'impatto del consolidarsi della regola della rielegibilità del Presidente della Repubblica sulla forma di governo parlamentare, e cioè se, in altre parole, tale regola debba ritenersi indifferente rispetto alla forma di governo stabilita in Costituzione o sia possibile ipotizzare un condizionamento tale da indurre, necessariamente, a ripensare alla forma di governo originaria. Un Presidente rileggibile senza alcun limite è, di fatto, astrattamente configurabile come una specie di monarca, pur conservando una forma di legittimazione sul voto e non sulla legge dinastica. Inoltre, esso vedrebbe iper-potenziato il suo ruolo non solo nel procedimento di formazione del governo ma soprattutto nell'esercizio del potere di scioglimento anticipato delle Camere. Senza andare oltre i rilievi proposti, sembrerebbe piuttosto evidente, nel caso, la definizione di un assetto tra poteri decisamente diverso rispetto al modello disegnato in Costituzione; circostanza che sollecita una serie di interrogativi, tra cui quello oggetto della presente indagine e cioè quanto possa la reputazione giocare talvolta un ruolo talmente decisivo da produrre cambiamenti strutturali così radicali.

Come si diceva le due esperienze di rielezione riguardano la Presidenza Napolitano e quella Mattarella, in cui certamente hanno inciso alcune caratteristiche di queste due personalità di spicco del panorama istituzionale italiano, ma soprattutto ciò che sembra essere stato determinante è stato il crollo reputazionale dei partiti politici e del Parlamento.

Molto brevemente va ricordato che Napolitano il 10 maggio 2006, alla quarta votazione, viene eletto undicesimo Presidente della Repubblica italiana, con 543 voti su 990 votanti dei 1009 aventi diritto, e il 20 aprile 2013, visto lo stallo successivo alle elezioni politiche, su sollecitazione di un ampio schieramento trasversale del neoeletto Parlamento, egli viene rieletto, alla sesta votazione, con 738 voti su 997 votanti dei 1007 aventi diritto. Nel gennaio 2015, con le dimissioni di Giorgio Napolitano, viene eletto Presidente della Repubblica Sergio Mattarella e riconfermato nel 2022 per un secondo mandato, ottenendo all'ottavo scrutinio 759 voti su 1009 elettori (ovvero il 75,2% dell'Assemblea) e risultando così il secondo Presidente eletto con il maggior numero di voti nella storia repubblicana dopo Pertini (eletto con 832 voti su 1011: 82,3%). Non è questa la sede per ripercorrere il *cursus honorum* che ha contraddistinto la vicenda istituzionale di queste due illustri personalità della storia repubblicana italiana, resta comunque evidente che esso ha determinato il consolidamento di un giudizio reputazionale molto solido e ampiamente condiviso, nonostante le indubbe differenze, anche se, probabilmente, la loro reputazione, che è risultata molto importante nel consolidamento della regola della rieleggibilità, ha beneficiato anche di un effetto di rimbalzo del drammatico calo di reputazione del sistema politico nel suo complesso. È evidente, dunque, che nei due casi richiamati si sono create condizioni più ampie di contesto che hanno prodotto la formalizzazione della regola della rieleggibilità, alla quale ha contribuito in modo decisivo il concorso tra il piano reputazionale delle personalità coinvolte e quello, in negativo, della politica.

9. La reputazione e il principio pluralista

I sistemi democratici contemporanei si fondano su molteplici acquisizioni di principio che integrate tra loro ne costituiscono la struttura portante. Tra queste assume particolare interesse ai fini della

presente riflessione il principio pluralista⁵⁵. Importante baluardo della democrazia, esso si definisce compiutamente nelle esperienze costituenti del secondo dopoguerra, soprattutto in quei contesti che avevano vissuto le esperienze degli autoritarismi. Principio dalle molteplici sfaccettature, che irradia di sé la struttura sociale e quella istituzionale dei regimi liberal democratici, esso si dispone come presupposto dello stesso principio di eguaglianza attraverso il riconoscimento delle differenze. Tra i suoi molteplici significati esso assume rilievo innanzitutto sul piano sociale e politico proiettando le diversità a livello rappresentativo come elementi imprescindibili della decisione politica. Ad esso fanno da cassa di risonanza numerosi diritti e libertà fondamentali che nel loro insieme esprimono le istanze di una società plurale, contraddistinta da interessi diversificati e finalmente nelle condizioni di potersi rappresentare, anche a livello politico, in tutte le loro componenti.

Un contesto sociale plurale, che consente di manifestare posizioni differenti, rende necessario, a fronte di interessi molteplici, di assumere a livello istituzionale decisioni che siano in qualche misura bilanciate da un loro equo temperamento. Rispetto all'esperienza liberale, che aveva avuto il suo perno in un sistema politico e sociale monoclasse, quella delle democrazie pluraliste si dispone in termini di maggiore complessità. Con l'affermazione del principio di eguaglianza sia in senso formale che sostanziale acquisiscono posizione contesti sociali, economici e culturali che in passato non avevano avuto alcuna voce in capitolo a livello istituzionale e politico.

In strutture sociali monoclasse il percorso di costruzione di un giudizio reputazionale è, per certi versi, più agevole; stante una evidente assenza di altri elementi di confronto, il giudizio non può che definirsi in termini di omologazione a un modello (che è quello in assoluto prevalente) oppure in contrasto ad esso. In contesti plurali, che accolgono le diversità in tutte le loro sfaccettature e che quindi non offrono un unico modello di riferimento, il percorso da intraprendere nella co-

⁵⁵ Considerata la vastità del tema, si v. almeno N. BOBBIO, *Pluralismo* (voce), in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di Politica*, Torino, 2004, pp. 700 ss.; G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000; F. RIMOLI, *Pluralismo* (voce), in *Enc. Giur.*, Roma, 1997; N. MATTEUCCI, *Pluralismo* (voce), in *Enc. delle Scienze Sociali*, 1996, pp. 2 ss.; V. ANGIOLINI, *Il «pluralismo» nella Costituzione e la Costituzione per il «pluralismo»*, in R. BIN e C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, pp. 4 ss.

struzione della reputazione risulta evidentemente più complesso. Certo, non si può negare che anche laddove il pluralismo sia più radicato sia possibile individuare visioni della società e del mondo dominanti rispetto ad altre. Ciò si verifica per molteplici ragioni tra cui, principalmente, per il consolidarsi a livello globale di un modello economico capitalistico che ha forgiato nei suoi fondamenti le società contemporanee. Che anche i contesti basati sul pluralismo non siano immuni da condizionamenti di pensieri dominanti e omologanti questa è effettivamente una evidenza, ed è per questa ragione che esso deve trovare il suo più ampio radicamento nell'informazione e nella formazione, ovvero in quegli ambiti di sviluppo della personalità che principalmente costituiscono la premessa fondamentale per una partecipazione, anche politica, consapevole e plurale.

La costruzione della reputazione, in ogni caso, è una operazione molto più impegnativa in società pluraliste in quanto pur potendosi adeguare a schemi di giudizio prevalenti non può del tutto disattendere quelli minoritari, soprattutto nella prospettiva del profondo dinamismo che investe le strutture sociali, sempre più porose e inclini a forme diversificate di scambio e di contaminazione (si pensi a riguardo ai fenomeni migratori e al loro ruolo nella definizione del tessuto sociale).

Naturalmente il pluralismo è un valore che informa di sé la dimensione culturale di un paese in cui devono necessariamente convivere prospettive e visioni delle relazioni sociali diversificate. In questa prospettiva, l'asse lungo il quale si dispone il nostro impianto costituzionale è quello della pluralità e dell'unità; un paese democratico non può disconoscere le differenze, perché l'eguaglianza si misura anche attraverso trattamenti diversi di situazioni diverse, deve azzerare (o quanto meno sforzarsi di farlo) le diseguaglianze, deve garantire il bilanciamento degli interessi plurali e deve assumere decisioni che ne siano una sintesi proprio in ossequio all'unità.

Ed è proprio il principio di unità⁵⁶ a rappresentare la chiave di volta del discorso reputazionale in contesti plurali, in quanto esso esprime sostanzialmente valori condivisi da una società che, pur nelle sue diversità, in essi prevalentemente si identifica. Si tratta di valori rappre-

⁵⁶ Cfr. F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Dir. soc.*, 2011, p. 2; M. LUCIANI, *Costituzioni, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011; V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in *AA.VV., Studi sulla Costituzione*, Vol. II, Milano, 1958, pp. 150 ss.

sentativi di una società per come allo stato essa si configura, ma che sono anche il risultato di processi di sedimentazione risalenti nel tempo e al contempo l'espressione di un fenomeno, quello sociale, in continuo divenire che deve potersi rappresentare per affermare la propria identità. I valori condivisi, in altre parole, sono elementi che agevolano l'interconnessione tra elementi sociali, culturali, politici, economici differenti, realizzando con equilibrio il pluralismo in tutte le sue sfaccettature, quale antidoto al confusionismo e a tutti quei fenomeni di allontanamento dal bene comune e dalla solidarietà.

In tali contesti, pertanto, il discorso reputazionale su un determinato soggetto si costruisce sulla base di diverse prospettive sociali e culturali che offrono a questo discorso punti di vista differenti. Risulta allora determinante il compito che spetta invece al soggetto su cui viene tessuto il discorso, la cui condotta, per poter rappresentare un valido presupposto per una buona reputazione, deve poter assumere su sé stessa una pluralità di giudizi, ma essere però anche in grado di rappresentarne una sintesi. Quella condotta, in altre parole, deve poter mettere d'accordo diversi punti di vista e, al tempo stesso, essere sufficientemente credibile. Si tratta, dunque, di una operazione complessa che può andare a buon fine nella misura in cui il soggetto su cui si forma il giudizio reputazionale sia in grado di incarnare quel novero di valori che accomunano e che includono, in modo da costruire una reputazione non solo solida ma anche estesa.

Il discorso reputazionale, tradotto sul piano istituzionale, si va a definire sulla base della capacità delle istituzioni di essere effettivamente in grado di assicurare il buon funzionamento degli strumenti di garanzia. Ad esempio, un parlamento che funziona in base alla regola della maggioranza deve, al tempo stesso, garantire adeguate misure di protezione delle minoranze. Ciò, infatti, può rappresentare un fattore importante sul piano reputazionale, anche tenuto conto del fatto che la Costituzione si basa su un principio non scritto di inclusione. Così come un sistema di giustizia costituzionale che riconosce la possibilità di attivare il controllo di costituzionalità anche attraverso modalità alternative al ricorso per via incidentale, potrebbe essere inteso come un sistema più garantista e dunque dotato di una reputazione migliore rispetto a sistemi più restrittivi per quanto riguarda l'accesso. Dal punto di vista istituzionale, dunque, la reputazione sembra definirsi seguendo il filo rosso dei diritti e delle libertà fondamentali. Il giudizio reputazionale dei cittadini rispetto alle istituzioni sembra, cioè, potersi

misurare in base al livello di tutela che le stesse sono in grado di offrire agli stessi. La reputazione del potere giudiziario, per fare un esempio, è nel nostro paese piuttosto negativa. Si tratta di una tendenza che dura già da diverso tempo, le cui cause sono ascrivibili ad una molteplicità di fattori, non da ultimo al problema della lunghezza della giustizia in Italia, che alimenta nei cittadini un giudizio sostanzialmente negativo e di diffidenza nella magistratura. Accade spesso, infatti, che in considerazione dei tempi e delle spese spesso a carico della parte agente, anche se l'aspettativa in ordine all'esito del giudizio è positiva, i cittadini preferiscano desistere o intraprendere strade alternative per una rapida conciliazione. Sempre a proposito del potere giudiziario, oltre alle evidenti inefficienze prima richiamate, non va trascurata la patologia che ha caratterizzato una fase cruciale della storia repubblicana consistita in gravissime forme di corruzione del sistema politico portate alla luce dalla magistratura, con tutte le conseguenze che ciò ha prodotto sul principio della separazione dei poteri, attraverso un uso spesso distorto dello strumento giudiziario per neutralizzare l'avversario politico⁵⁷.

Vi sono poi le aspettative sul piano della tutela dei diritti in senso generale che attengono all'attività degli organi rappresentativi. Anche in questo caso si registra una scarsa fiducia nell'azione del Parlamento, nonostante l'urgenza di intervento in determinati settori. Tra questi va rammentato l'ambito del fine vita che da tempo rappresenta una istanza forte della società ma che, nonostante ciò, è rimasto ancora un tema inevaso, che ha ricevuto un importante sostegno a livello giurisprudenziale, soprattutto ad opera della Corte costituzionale ma di cui, al momento, gli organi rappresentativi non si sono fatti ancora carico. La ragione è probabilmente da ricercare in logiche di calcolo che attengono al consenso elettorale e che suggeriscono di non coinvolgersi del tutto in battaglie politiche che potrebbero risultare eccessivamente divisive e pregiudicare il rispettivo bacino elettorale. A riguardo va detto, comunque, che tale tatticismo da parte delle forze politiche è ormai da tempo percepito con chiarezza dai consociati. In ambiti ormai avvertiti

⁵⁷ In questo medesimo scenario – che esprime anomali collegamenti tra forze dell'ordine, magistratura e centri di potere di diversa natura – si colloca la recente vicenda del c.d. dossieraggio, ovvero di ingressi informatici “non autorizzati”, da parte di un luogotenente della Guardia di Finanza, alle banche dati della Procura nazionale antimafia, che ha rivelato gravi falle nel sistema della sicurezza informatica e la minaccia esistente di un mercato parallelo di informazioni riservate riguardanti affari e conti correnti di politici ed esponenti del mondo dello spettacolo, dello sport, etc.

come bisognosi di un intervento normativo, non essendo più ignorabile la richiesta sociale a riguardo, sul piano reputazionale, sia pure correndo il rischio di disattendere le aspettative di alcuni segmenti della società, premia di più una presa di posizione decisa e netta, che non si presti a fraintendimenti, piuttosto che posizioni ambigue dettate soltanto da esigenze strategiche. Sul piano della comunicazione, i cittadini si aspettano risposte chiare da parte delle istituzioni, anche se le stesse possano essere non conformi alle loro aspettative. In altre parole, ciò che si intende evidenziare è che, al di là del tipo di decisione presa, quel che accresce sul piano reputazionale l'affidabilità e la fiducia nell'istituzione è l'effettività della risposta, qualunque essa sia.

Attraverso gli esempi riportati si sono dunque potuti circoscrivere almeno due fattori importanti, entrambi riconducibili alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, ovvero l'efficienza, nel caso della giustizia, e la chiarezza, nel caso delle risposte ai cittadini da parte della rappresentanza politica. Naturalmente esistono molti altri fattori che vanno a determinare un certo tipo di discorso reputazionale sulle istituzioni, ma ciò che sembra essere dirimente è il loro funzionamento più che il contenuto delle loro decisioni. Quest'ultimo, infatti, può essere più o meno condivisibile a seconda delle diverse prospettive di interesse, ma è importante che ci sia. Quel che è, dunque, decisivo è la loro attività che è tanto più apprezzata quanto più conforme a standard di efficienza e di prontezza e chiarezza nelle risposte. Stesso discorso, per certi versi ancora più complesso, potrebbe essere intrapreso riguardo alla pubblica amministrazione. Basti soltanto osservare come in questo ambito molta strada ci sia ancora da fare, nonostante le indubbie trasformazioni che hanno investito l'apparato burocratico a partire dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Ciò che infatti il profondo processo di democratizzazione delle istituzioni ha prodotto sul sistema amministrativo è stato innanzitutto una diversa definizione del rapporto tra amministratori e amministrati, non più indentificati come destinatari passivi delle decisioni amministrative ma soggetti sempre più attivi, dotati di strumenti nuovi di confronto e interazione che li hanno proiettati maggiormente all'interno dei percorsi decisionali. Tale cambiamento ha contribuito a favorire, in generale, un più elevato livello di partecipazione che, oltre a rivelarsi un elemento di grande utilità per lo stesso decisore pubblico, ha rappresentato un fattore molto importante di presa di coscienza da parte dei cittadini dei percorsi decisionali, ponendoli a più stretto contatto con una

dimensione che nelle società contemporanee è sempre più complessa e potenzialmente conflittuale. La partecipazione, in altre parole, è un fattore che allo stesso tempo responsabilizza sia l'amministrazione che i cittadini in quanto implica una presa di coscienza delle problematiche sottese al procedimento di cui solo con un effettivo coinvolgimento si può essere adeguatamente consapevoli. Ciò rappresenta un elemento importante sul piano del giudizio reputazionale, in quanto mette nelle condizioni i cittadini attivi di maturare un giudizio sull'operato pubblico più obiettivo, sulla base non solo dell'osservazione dei processi decisionali cui partecipano, ma anche sulla base di una adeguata conoscenza delle problematiche affrontate e della loro complessità che può essere compresa solo attraverso conoscenza, studio e approfondimento. Nel discorso reputazionale sulle istituzioni pubbliche più aumenta il livello di partecipazione dei cittadini, anche semplicemente sul piano informativo, più il giudizio tende ad assestarsi su livelli di oggettività e quindi più si stabilizza, fornendo elementi di giudizio acquisibili in maniera diretta. Un aumento del livello di partecipazione è tuttavia direttamente proporzionale al livello di incidenza della stessa sulla decisione pubblica. Tanto più l'incidenza aumenta, tanto più la gratificazione partecipativa aumenta. Al contrario, più l'incidenza diminuisce più aumenta il senso di frustrazione dei cittadini e, di conseguenza, più si registra un calo della reputazione della stessa partecipazione, ma anche un calo reputazionale dell'amministrazione pubblica

10. La reputazione della tecnocrazia

Il grado di affidamento che in linea generale suscita il sapere tecnico scientifico è il punto di partenza della costruzione di un certo tipo di giudizio reputazionale. Il governo della cosa pubblica è certamente contraddistinto dalle scelte che le forze politiche prevalenti mettono in atto e con le quali cercano di rispondere alle aspettative di determinate fasce della società. Esse, pertanto, se responsive, rappresentano un elemento importante nel giudizio reputazionale. C'è tuttavia un piano ulteriore da considerare, che è quello attuativo di tali scelte, rispetto al quale intervengono altri elementi che attengono alle capacità tecniche per realizzarle.

Una prima questione che, dunque, si pone è legata alla popolarità di alcuni indirizzi rispetto al piano concreto della loro realizzazione.

Una misura, ad esempio, può suscitare una reazione particolarmente positiva nei consociati ma non rilevarsi allo stato della realizzazione effettivamente rispondente, o non del tutto, alle loro aspettative.

Il sapere tecnico scientifico è qui utilizzato come formula generica per esprimere quell'ampio e solido novero di conoscenze, competenze, facoltà, abilità ed esperienze relativamente ad un determinato settore di intervento negli ambiti più diversi della vita sociale. Un primo rilievo che, dunque, può essere fatto è che, in generale, qualsiasi scelta politica necessita poi di essere supportata da adeguati saperi e competenze sul piano della sua realizzazione. In tal caso, l'abilità del tecnico è decisiva e determinante rispetto alla scelta che potrebbe, ad esempio, subire una svalutazione sul piano reputazionale se non realizzata secondo le aspettative ingenerate all'atto della sua assunzione. Il caso richiamato si rifà dunque all'ipotesi del tecnico che opera "dietro le quinte" e la cui reputazione non viene, in linea di massima, particolarmente pregiudicata dall'esito della sua attività. In altri termini, le conseguenze dell'attuazione di una misura, ritenuta auspicabile dai più, ricadono su chi se ne è assunto, a monte, la paternità, dunque sul politico, non sul tecnico.

Questione diversa è quella che si prospetta quando l'intreccio tra politica e tecnica è molto più profondo al punto da far saltare i confini tra l'una e l'altra; o, detto in altri termini, quanto il politico e il tecnico in realtà si fondono nello stesso soggetto⁵⁸. Operare una distinzione tra questi due ambiti è in concreto molto difficile, perché sempre di più la politica si affida alla tecnica e viceversa. Quel che però rileva, ai fini del presente discorso, è il livello di affidamento che la collettività nu-

⁵⁸ Cfr. D. FISICHELLA, *L'altro potere*, cit., in particolare sull'ideologia tecnocratica che «ha molta parte nella valutazione della fenomenologia tecnocratica. Capisaldi di tale ideologia sono – oltre alla preminenza della competenza e dell'efficienza (ma questa deriva dalla prima: si è efficienti in quanto competenti, pur se è vero che si può essere competenti senza essere efficienti) – la concezione della politica come regno dell'incompetenza, della corruzione e del particolarismo, il tema del disinteresse delle masse nei confronti della *res publica* con la conseguente professionalizzazione del *decision-making*, la tesi del declino delle ideologie politiche (cioè le 'altre' ideologie o, se si vuole, le ideologie degli 'altri') e la sostituzione con una sorta di *κοινη** unificante l'umanità in nome della scienza, della tecnologia e dello sviluppo economico»; P.P. PORTINARO, *Tecnocrazia*, in *Enc. delle Scienze Sociali*, 1998, che a riguardo sottolinea «l'idea del declino (fino alle soglie dell'impotenza) del fattore politico rispetto a quello tecnico o tecnico-economico», ed inoltre che «la democrazia poggia sul consenso e la partecipazione, la tecnocrazia sulla competenza e l'efficienza».

tre rispetto a soggetti tecnici che assumono, al tempo stesso, decisioni politiche. Naturalmente può accadere il contrario e cioè che soggetti che nascono innanzitutto come politici coniughino in sé anche specifici saperi tecnico scientifici. In alcuni casi questo può essere un vantaggio, ma costituire anche un limite, in quanto le logiche delle scelte tecniche non sempre combaciano con le logiche delle scelte politiche. Nell'un caso, infatti, a prevalere è l'esigenza di eseguire correttamente una determinata operazione, in conformità con il sapere scientifico che ne rappresenta il contesto di riferimento. Nell'altro caso, esigenze di "convenienza" potrebbero spingere il decisore politico a "forzare" le istanze della tecnica, anche correndo il rischio di produrre risultati non del tutto soddisfacenti.

In uno scenario come quello attuale, caratterizzato da esigenze sociali complesse, la politica non può non affidarsi agli esperti e attingere alle loro competenze elementi talvolta indispensabili per assumere una determinata decisione. Tra l'entità politica e quella scientifica dovrebbe, in ogni caso, essere mantenuto un certo equilibrio e, più in generale il sapere scientifico dovrebbe sempre essere a servizio del decisore politico e non il contrario. Quel che però si rileva è una frequente prevalenza della tecnica sulla politica o, comunque, una tendenza del politico ad affidare sempre più alla tecnica la definizione delle sue scelte.

In questa complessa dinamica, che molto sommariamente si è descritta, ciò che è di interesse ai fini della riflessione è la percezione che di queste due entità ha la società. Sempre più di frequente, infatti, si assiste ad un crescente livello di fiducia verso il tecnico rispetto al politico. E anche nel caso in cui tali due componenti si identifichino nello stesso soggetto, la sensazione è che il suo livello reputazionale sia tanto più elevato quanto più dello stesso prevalga la componente tecnica su quella politica. La società sembra cioè molto più disposta ad essere governata da soggetti politici dotati però di un solido bagaglio tecnico scientifico, piuttosto che dal politico in senso generico. Ed inoltre sembra emergere che, anche allorquando il tecnico prestatosi alla politica assume decisioni impopolari, il suo grado di reputazione, pur abbassandosi, non arriva quasi mai ad essere ridotto del tutto. Detto in altri termini, l'impressione è che la società sia più disposta ad accettare decisioni, anche gravose, se esse provengono da soggetti dotati di particolari e riconosciute competenze, piuttosto che il contrario. Questo rilievo apre naturalmente un tema di vastità enorme, ovvero il grado di salute dei sistemi democratici e l'idoneità del voto

e della rappresentanza a soddisfare ancora quei requisiti minimi di tenuta del sistema.

Il tema della tecnocrazia non è certamente di rilievo recente, essendosi configurato a partire dall'avvento dell'epoca industriale e con l'affermarsi del sistema capitalistico, in contrapposizione con il modello rappresentativo che si andava consolidando. Esso, tuttavia, è stato oggetto di particolare riflessione in tempi recenti, in concomitanza con il verificarsi di crisi di varia natura, da quella economica a quella sanitaria. Si tratta di un effetto comprensibile se si tiene conto che proprio in circostanze emergenziali le società e i loro governi sono costretti a fronteggiare fenomeni che hanno un forte impatto sui diritti e le libertà fondamentali, adottando misure restrittive sulla base, di frequente, di evidenze tecniche e scientifiche che giustificano tali limitazioni⁵⁹. I fenomeni emergenziali sono sempre più di ampie dimensioni e necessitano, per essere gestiti, di competenze e saperi che comportano necessariamente che la politica si debba affidare agli esperti. Come già sottolineato, il nodo principale relativo a tale relazione è il grado di autonomia che la politica riesce a conservare rispetto ai risultati, ai dati e alle indicazioni della scienza. Sempre più spesso si assiste – e l'esperienza pandemica ne è stata una dimostrazione – a forme di interlocuzione caratterizzate da un tendenziale adattamento del decisore politico su quanto rilevato a livello scientifico. Che ci sia questo tipo di necessità da parte della politica, in determinate circostanze, di affidare la propria decisione a valutazioni che attengono a specifiche branche del sapere, è cosa piuttosto comprensibile. Qualche problema sorge, tuttavia, almeno in relazione a due ipotesi; la prima attiene alla modalità di selezione degli esperti, la seconda all'eventualità che il decisore politico e il tecnico siano identificabili nello stesso soggetto. Entrambe le ipotesi rimandano al tema della selezione degli esperti e a quella dei politici. Quanto a quest'ultima, ci sono state diverse vicende emergenziali che hanno giustificato la formazione di esecutivi composti da esperti non legittimati dal voto. Sull'espressione spesso in uso di governo tecnico⁶⁰, in

⁵⁹ Sia consentito rinviare a S. LIETO, *Emergenza e compatibilità costituzionale tra limitazione dei diritti, concentrazione dei poteri e sicurezza*, Napoli, 2023.

⁶⁰ Cfr. diffusamente M. TERZI, *Il «governo tecnico» nella declinazione compositiva: destrutturazione costituzionalistica di un ossimoro giuridico*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica. Atti del Seminario Annuale di Como, 20 novembre 2015*, Napoli, 2016, pp. 287 ss.; ed inoltre, R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Forum Quad. cost.*, 11 ottobre 2013, il quale osserva:

realtà va chiarito che nonostante le premesse su cui lo stesso si fonda, esso ha comunque una matrice di politicità elevata. In realtà qualsiasi decisione assunta dal governo, a prescindere dalla sua composizione, è sempre di natura politica anche se le sue giustificazioni si riferiscono a valutazioni di carattere tecnico o scientifico. In altre parole, ciò che si vuole evidenziare è che se il decisore politico è anche un tecnico ciò non rende la decisione assunta meno politica e più neutrale, in quanto basata su delle evidenze. È raro, infatti, che persino le più sicure evidenze scientifiche indichino una sola opzione di decisione. La scelta è sempre tra più opzioni e dunque anche se il sostrato della decisione è tecnico essa, comunque, ha natura politica.

In termini reputazionali, il decisore, che è tecnico e politico al tempo stesso, è, in ogni caso, percepito come più affidabile dalla collettività. Il piano della solidità della conoscenza in determinati settori rappresenta un elemento rassicurante che, talvolta, travalica il senso di affidamento in coloro che i cittadini hanno scelto.

L'altra questione alla quale prima si accennava è quella della selezione degli esperti. Laddove, infatti, si renda necessario per il decisore politico il supporto conoscitivo e l'esperienza provenienti da altre branche del sapere, si apre una questione importante che è quella delle modalità in base alle quali tali esperti vengono individuati. In un sistema costituzionale basato su principi liberal democratici tali modalità dovrebbero essere sorrette dal canone dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, rimandando quindi la soluzione del problema al principio del pubblico concorso. Non è tuttavia questa la modalità prevalente, soprattutto in casi emergenziali che richiedono tempi rapidi di consultazione. Ancora una volta torna dunque il tema della reputazione. Gli esperti, infatti, vengono selezionati sulla base della loro credibilità reputazionale che si fonda, a sua volta, su riscontri oggettivi di competenze e meriti nell'ambito di determinati settori. Il discorso reputazionale che si è consolidato negli specifici ambiti di competenza rappresenta, dunque, il requisito fondamentale

«con il termine “governo tecnico” si definisce un Governo nel quale la provenienza partitica dei singoli ministri sia tendenzialmente irrilevante. Si tratta di un fenomeno che si manifesta prevalentemente in situazioni di crisi o, comunque, emergenziali, che non tollerano i tempi e le alee di una campagna elettorale più o meno lunga o di una consultazione elettorale quando il Parlamento non riesce ad esprimere una maggioranza partitica sufficientemente forte da poter intervenire sulla situazione di “emergenza costituzionale”», p. 16.

per essere individuati in termini di chiara fama. C'è, tuttavia, un piano più realistico da considerare e che riguarda la sostanziale discrezionalità dell'istituzione pubblica nella scelta degli esperti. Anche se è contemplato un minimo di formalità, come ad esempio l'iscrizione in albi speciali, etc., ciò non toglie che la scelta resta di esclusiva spettanza del decisore pubblico, che tanto può affidarsi a valutazioni fondate su oggettivi riscontri di competenza, tanto può essere orientato nella scelta da altri tipi di considerazioni, come ad esempio orientamenti scientifici più funzionali al proprio profilo politico.

In contrapposizione alla democrazia, la tecnocrazia acquisisce sempre più un ruolo centrale nei processi decisionali, soprattutto in società caratterizzate da un ordine di complessità più elevato e che con sempre più frequenza sono investite da crisi di ampia portata che incidono profondamente sui beni essenziali della vita collettiva, minandone la sicurezza. E quando le società sono minacciate da fenomeni che possono andare a pregiudicare interessi primari che attengono a quel livello minimo di garanzia della loro sopravvivenza sono tendenzialmente più condizionate dal sapere tecnico scientifico, perché esso rimanda ad un livello di competenza fuori dall'ordinario che sembra di più garantire una adeguata gestione dello stato emergenziale. Il rilievo rimanda in sostanza al tema delle insicurezze della democrazia che è un sistema che tanto si consolida sul piano dell'investitura ma altrettanto vacilla sul piano della fiducia nelle effettive capacità dei rappresentanti e nelle loro virtù⁶¹. Il discorso porterebbe lontano dal tema oggetto della riflessione, valga però notare in conclusione che la questione dell'ascesa dei tecnocrati e il declino degli eletti ha molto a che vedere con la formazione e selezione della classe dirigente e politica di un paese e dei parametri etici e culturali che lo contraddistinguono. La reputazione è, dunque, una questione che prima ancora che riguardare i singoli soggetti, siano essi pubblici o privati, riguarda il soggetto paese, con tutte le sue prerogative, tradizioni e mutamenti che ne definiscono le caratteristiche prevalenti, sia al suo interno sia all'esterno, nelle relazioni con altri stati. L'affermazione politica della tecnocrazia, oltre che dal calo reputazionale delle istituzioni che stanno nel circuito dell'investitura democratica, dipende anche da una qualità sempre più

⁶¹ Sull'inadeguatezza della democrazia e dei suoi istituti e sul disagio dei cittadini che sembrano accettare passivamente «una morte che non si può annunciare», si v. C. GALLI, *Il disagio della democrazia*, Torino, 2011.

scadente dell'amministrazione pubblica e da un equilibrio spesso insufficiente nella relazione tra politica e amministrazione⁶². Tali fattori contribuiscono a tracciare uno scenario che agevola il posizionamento della tecnocrazia nelle istituzioni, la cui responsabilità tuttavia non è immediatamente misurabile sul piano politico, ma la cui incidenza sui processi decisionali, senza dubbio, aumenta di peso quanto più si abbassa quella della pubblica amministrazione rivelandosi in tal senso come il termometro del malessere di quest'ultima.

11. Rilievi in coda sulla reputazione come esito del discorso pubblico sulle istituzioni

Nel tentativo proposto di utilizzare una specifica categoria concettuale, quale la reputazione, per offrire un'ulteriore chiave interpretativa degli assetti istituzionali contemporanei, si osserva innanzitutto come gli stessi, da tempo, si definiscano sulla base di equilibri nuovi, contravvenendo, in una certa misura ai modelli classici delle «forme di stato» e di quelle di governo alle quali, in ogni caso, ancora ci si rapporta. Attraverso la reputazione sembra, dunque, emergere un cambiamento di percezione delle istituzioni da parte dei consociati, in parte dovuto al fatto che verso le stesse il piano dell'aspettativa è mutato sensibilmente. Volendo fare un esempio, il Parlamento – che formalmente è l'organo rappresentativo deputato allo svolgimento della funzione legislativa – non è più percepito del tutto come tale, stante il suo ruolo sempre più marginale nella produzione del diritto a vantaggio dell'Esecutivo. È da quest'ultimo, infatti, che ormai ci si attende – come di fatto avviene – la maggior parte degli interventi normativi necessari a realizzare l'indirizzo politico. Sulla base quindi di una mutata percezione delle istituzioni e delle loro funzioni, anche il percorso di costruzione della reputazione muta sensibilmente rispetto agli standard che i modelli classici di stato e di governo hanno per lungo tempo proposto.

Il tema della reputazione affrontato in questa sede ha sollevato

⁶² Cfr. diffusamente L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974; M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, *Amm. civ.*, (1961), in S. CASSESE, *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1976; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, pp. 752 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Costituzione, politica, amministrazione*, in ID., *L'amministrazione «costituzionalizzata» e il diritto pubblico della proprietà e dell'impresa*, Torino, 2019.

numerose questioni di cui si è tentato di dare conto, soprattutto per le conseguenze che esse possono produrre sul versante del diritto costituzionale e dei suoi sviluppi futuri. In ogni caso, quel che preme in conclusione evidenziare è che le società contemporanee, e quindi anche le loro istituzioni pubbliche, si misurano con uno schema di relazioni profondamente mutato. La tecnologia riveste una posizione assolutamente decisiva in tal senso e la dimensione virtuale, veicolata dai social network, è qualcosa che ci mette di fronte, in maniera inevitabile, a un processo di formazione dell'opinione pubblica molto diverso dal passato. Ci troviamo dunque in un'epoca in cui la libertà di manifestazione del pensiero e il diritto di critica si dispongono ad essere esternalizzati attraverso canali diversi da quelli tradizionali. In passato, rispetto alle istituzioni pubbliche, le opinioni si andavano definendo e consolidando sulla base di un sistema di informazione molto diverso che richiedeva nel destinatario un impegno, un'applicazione ed un approfondimento con un tempo di stratificazione e consolidamento di un giudizio molto più lungo. Oggi la vita di relazione è contraddistinta da almeno due ordini di fattori, la virtualità – nel senso che nelle relazioni è sempre più marginale la dimensione fisica – e la rapidità con cui maturano i giudizi sui soggetti e, naturalmente, sulla loro reputazione. In pochissimi ormai resistono alla paura di rimanere fuori dalla rete delle relazioni virtuali, restando saldi ad uno schema di interazione più realistico e a misura d'uomo, senza cadere nel complesso e nella trappola dell'emarginazione. Se questo discorso vale ormai per la gran parte dei consociati, anche appartenenti a realtà sociali molto diversificate, lo stesso vale anche per le istituzioni pubbliche. Si è osservato a riguardo un loro evidente adeguamento a questo schema di relazioni tanto che proliferano per esse siti web, pagine "dedicate" nelle varie applicazioni social, in cui quotidianamente si dà conto di attività, iniziative e informazioni di vario genere, che sono tanto più attraenti quanto più la comunicazione è affidata ad esperti del settore particolarmente qualificati, in grado di calcolare il livello di gradimento di certi messaggi attraverso un sapiente uso degli algoritmi, etc. Si tratta, dunque, di strumenti fondamentali nella costruzione del giudizio reputazionale al giorno d'oggi ma che, allo stesso tempo, presentano indubbi rischi. Innanzitutto, quello che il giudizio reputazionale si costruisca più sulla base della capacità di suggestione che tali strumenti sono in grado – se adoperati in un certo modo – di suscitare, che su dati di realtà la cui acquisizione richiede tempo, studio, approfondimento.

In secondo luogo, che il livello di apprezzamento sia prevalentemente di natura quantitativa, dipendendo dal numero dei follower, da quello dei like, nonché dal numero dei commenti che le piattaforme digitali ti consentono di avere.

Un altro problema ancora è quello della velocità con cui attraverso i social media una reputazione può essere costruita o demolita. Si tratta di un altro aspetto di criticità che rivela, in un certo senso, il grado di fragilità della reputazione al giorno d'oggi. Anche se va altrettanto evidenziato che il dato della velocità è qualcosa che induce a ritenere altrettanto rapido – appunto – anche il processo di dimenticanza, per cui una notizia solo di ieri è oggi, in realtà, già vecchia. Non è questa la sede per indugiare in ulteriori considerazioni che attengono, più in generale, alla vita di relazione e ai vantaggi, ma anche agli svantaggi e alle disfunzioni, per i rapporti umani, che certi strumenti possono alimentare, è necessario tuttavia essere avvertiti non solo sul piano privato ma anche su quello pubblico della delicatezza del tema della reputazione, dei cambiamenti rapidi e profondi che sono intervenuti nella sua costruzione e sul suo livello di attendibilità nell'epoca digitale. Altrettanto vale per le istituzioni pubbliche, anch'esse protagoniste stabili della rete. Esse, tuttavia, non devono smarrire il loro ruolo e soprattutto non devono cedere alla tentazione di strumenti che possono rapidamente agevolare il loro indice di gradimento nei consociati, ma altrettanto rapidamente possono contribuire alla loro caduta, attraverso giudizi sommari che non tengono conto della complessità del governo della cosa pubblica. Infine, si ritiene di dover avvertire del rischio che corrono le singole personalità – sia che esse si identifichino in organi monocratici, sia in componenti di organi collegiali – in quanto il giudizio sulle stesse è inevitabilmente condizionato da fattori molteplici, che non riguardano soltanto la dimensione pubblica ma anche quella privata. Naturalmente si è consapevoli della impossibilità in questi casi di tenere distinte le due sfere, ma è altrettanto importante non dimenticare che attraverso i social media qualsiasi informazione non veicolata nel modo giusto, eccessivamente semplificata o addirittura banalizzata può rappresentare un elemento di svalutazione della persona e di conseguenza compromettere la sua reputazione. L'avvertenza – nei limiti di quanto ormai la rivoluzione tecnologica consente – è che le istituzioni pubbliche restino quanto più ancorate a quel grado di anonimata rispetto alle persone che le sostanziano e si adoperino a definire il proprio profilo reputazionale sulla base del corretto svolgimento delle

proprie funzione, aderendo quanto più è possibile – in un mondo che muta troppo rapidamente – alla propria struttura originaria, senza rincorrere anch'esse l'effimero mito della visibilità, del protagonismo e del gradimento a buon mercato.

La selezione di soggetti dotati di una buona reputazione, e dunque più in generale della classe dirigente del Paese – al netto della selezione per pubblico concorso dei dipendenti pubblici⁶³ –, è stata in passato garantita dagli strumenti classici della partecipazione politica, a cominciare dai partiti quali anelli di congiunzione tra la società e le istituzioni. Si trattava di strumenti idonei non solo a selezionare ma anche a consolidare un certo tipo di reputazione dei soggetti politici, ponendosi come fattori intermedi indispensabili nel rapporto tra questi e i cittadini. Una volta andato in crisi il sistema politico partitico questi strumenti sono venuti meno, lasciando il posto ad un tipo di selezione basato sul rapporto diretto, veicolato da forme tecnologicamente avanzate di comunicazione in cui tutti si sentono protagonisti e attraverso cui si corre il rischio che lo stesso senso della reputazione finisca per essere distorto.

Infine, è importante rilevare un'altra grande contraddizione del nostro tempo relativa al rapporto tra reputazione e consenso. Mentre in passato questi due concetti viaggiavano di pari passo, per cui sul piano politico il consenso era condizionato molto dal livello e dalla qualità reputazionale, oggi osserviamo fenomeni assolutamente controcorrente, e cioè di personaggi politici la cui reputazione è negativa ma che nonostante ciò raccolgono un elevato livello di consenso elettorale o che comunque non lo vedono scalfito particolarmente. Paradigmatica la vicenda di Trump negli Stati Uniti, dove si osserva una tendenza che contraddice l'equazione classica tra consenso e reputazione. Altrettanto è avvenuto in Italia, in riferimento a diversi esponenti politici. Tale contraddizione indirizza il discorso verso una questione molto più ampia, che trascende la politica e le istituzioni pubbliche, e che investe il piano sociale e culturale del paese, e che naturalmente non può che essere rimessa sullo sfondo delle riflessioni fin qui proposte. Se, nonostante la cattiva reputazione, alcuni esponenti politici continuano a

⁶³ Anche da questa prospettiva, tuttavia, il discorso reputazionale potrebbe giocare un ruolo in quanto, al di là di sistemi di valutazione di tipo oggettivo che contraddistinguono il settore pubblico, esso può potenzialmente orientarne la selezione, soprattutto per quanto riguarda le progressioni "interne" di carriera.

ricevere forme significative di consenso è evidente che quella società in quei modelli, sia pur negativi, si rispecchia e si identifica. Volendo dare credibilità a questa chiave di lettura, la politica non è altro che il riflesso della società. Ed è solo a partire da un cambio di passo sul piano reputazionale della stessa e a una riconquistata centralità dei principi che sorreggono il nostro ordine politico che si possono immaginare forme più equilibrate di convivenza e una più autentico rispecchiamento dei cittadini nelle istituzioni secondo canoni positivi. Affinché ciò possa accadere è necessario che il formante partitico riacquisti un ruolo nella definizione degli equilibri che informano la nostra forma di governo, ricoprendo nuovamente una posizione centrale nella selezione della classe dirigente e attivando la sua azione sulla base dei principi fondamentali che caratterizzano il nostro sistema costituzionale⁶⁴. Essi hanno di fronte una grande sfida che consiste nel riavvicinare i cittadini alle istituzioni ma soprattutto nel coniugare due fondamentali istanze del nostro tempo, la rappresentatività e la governabilità⁶⁵. Le disfunzioni che abbiamo osservato nelle precedenti riflessioni ruotano infatti

⁶⁴ Cfr. S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 2/2023; S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020.

⁶⁵ Su tema, tra gli altri, cfr. A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023; per un inquadramento generale, si v. G. PASQUINO, *Governabilità*, in *Enc. delle Scienze Sociali*, 4, Roma, 1994; inoltre, E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte I, pp. 39 ss., la quale osserva: «La governabilità à la italienne si è affermata, invero, nei termini di un paradigma concettuale associato al solo potere esecutivo – e non, in maniera più ampia e problematica, all’insieme dei poteri pubblici e del Government – divenendo il “braccio (concettualmente) armato” delle proposte di presidenzializzazione e di verticalizzazione della forma di governo. Ne è giocoforza scaturito l’assorbimento di tale concetto nel dibattito sulle riforme istituzionali, che ha finito in questo modo per scontare il famoso (e ancora insoluto) paradosso della riforma costituzionale: “tanto più la riforma è necessaria, in quanto manca la capacità di decidere, tanto più essa è difficile”», p. 45; A. CARMINATI, *La governabilità come elemento e come effetto della rappresentanza democratica nei sistemi parlamentari*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Atti del seminario, Brescia, 5 aprile 2019, Napoli, 2020; ed ancora, S. STAIANO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; M. COTTA, *Rappresentanza*, in *Enc. delle scienze sociali*, 1977; A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?* in *Quad. cost.*, n. 4/2008; A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017; F. PASTORE, *Rappresentatività e governabilità nelle scelte discrezionali del legislatore in materia elettorale*, in *Astrid*, n. 10/2018.

intorno a questi due totem, che sembrano per certi versi inconciliabili, ma che devono necessariamente essere tenuti insieme, senza cadere nel luogo comune che l'uno debba essere ritenuto prevalente sull'altro o che l'uno escluda l'altro. La rappresentatività, infatti, è qualcosa che rischia di rivelarsi effimera se non sorretta da una stabilità di governo che sia in grado di garantire concretezza ed effettività a tutti gli interessi giuridicamente rilevanti.

A questa prospettiva il tema della reputazione delle istituzioni pubbliche sembra essere legato indissolubilmente. Dagli organi costituzionali, in particolare, ci si aspetta non solo un ampio riconoscimento dei plurimi interessi e delle istanze che provengono dalla società ma anche, e soprattutto, concrete risposte in termini di risultati per un avanzamento sul piano dell'effettività dei diritti e delle libertà fondamentali. Non bastano prese di posizione formali in termini di riconoscimento degli stessi, quanto piuttosto effetti concreti attraverso azioni di governo credibili e durature. La buona reputazione sembra essere sempre più connessa alle risposte che le istituzioni sono in grado di dare, piuttosto che alle manifestazioni di principio che rischiano troppo spesso di cadere nel vuoto.

* * *

ABSTRACT

ITA

Attraverso il prisma della reputazione, il testo offre una specifica chiave di lettura delle istituzioni democratiche e dei rapporti tra le stesse e la società lungo due diverse prospettive di indagine, quella degli organi di garanzia e quella degli organi rappresentativi, evidenziando le differenze e soprattutto le contraddizioni nella costruzione dei rispettivi giudizi reputazionali da parte dell'opinione pubblica. La reputazione, inoltre, si presta come uno specifico argomento di discussione in quanto potenzialmente idonea ad attivare processi di revisione tacita e, più in generale, la ridefinizione dell'ordine costituito, andando al di là dei tradizionali canali di formazione mediante consenso dei sistemi rappresentativi. La costruzione del discorso reputazionale viene inoltre analizzata a seconda della natura collegiale o monocratica dell'organo,

con particolare riguardo al ruolo che in esso assume l'elemento personalista e agli strumenti in grado di potenziarlo. L'impianto argomentativo sul concetto di reputazione – dal punto di vista del diritto costituzionale – è rintracciabile implicitamente in alcuni principi fondativi del testo costituzionale, come la dignità, la disciplina, l'onore, che investono sia le istituzioni pubbliche che i cittadini, in una visione circolare di attuazione del progetto politico in una prospettiva pluralista. Infine, il tema della reputazione delle istituzioni democratiche viene posto in relazione con i temi della tecnocrazia, della distinzione tra tecnica e politica e della costruzione del giudizio reputazionale nell'era della digitalizzazione, evidenziandone i potenziali effetti sulla forma di stato e sulla forma di governo.

EN

Through the prism of reputation, the text offers a specific key to understanding democratic institutions and the relations between them and society along two different perspectives of investigation, that of the guarantee bodies and that of the representative bodies, highlighting the differences and above all the contradictions in the construction of the respective reputational judgements by public opinion. Reputation, moreover, lends itself as a specific topic of discussion insofar as it is potentially capable of activating processes of tacit revision and, more generally, the redefinition of the established order, going beyond the traditional channels of formation by consensus of representative systems. The construction of the reputational discourse is also analysed according to the collegiate or monocratic nature of the body, with particular regard to the role that the personalist element takes on in it and the instruments capable of enhancing it. The argumentative framework on the concept of reputation – from the perspective of constitutional law – can be implicitly traced in some of the founding principles of the constitutional text, such as dignity, discipline, honour, which invest both public institutions and citizens, in a circular vision of the implementation of the political project in a pluralist perspective. Finally, the theme of the reputation of democratic institutions is placed in relation to the themes of technocracy, the distinction between technology and politics and the construction of reputational judgement in the age of digitalisation, highlighting their potential effects on the form of state and the form of government.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)