

La fedeltà nei rapporti di diritto pubblico tra morale, politica e diritto *

di Gabriella Galante

SOMMARIO: 1. La validità generale dell'impostazione kelseniana. - 2. Il dovere di fedeltà come dovere giuridico. - 3. Il dovere di fedeltà come dovere morale e politico. - 4. L'uso strumentale del concetto morale di fedeltà in area giuridica. - 5. La fedeltà del cittadino alla Repubblica italiana: breve storia ed esegesi di un dovere costituzionale. - 5.1. Le indicazioni emergenti dal dibattito costituente. - 5.2. L'inane ricerca di una autonomia concettuale del dovere di fedeltà rispetto al dovere di osservanza e la continua ibridazione tra i diversi piani interpretativi. - 5.3. La fedeltà come osservanza delle norme che conferiscono identità al sistema e sono strategiche per la sua salvaguardia. - 6. Fedeltà, cittadinanza ed identità nazionale. - 7. Qualche osservazione conclusiva.

1

1. La validità generale dell'impostazione kelseniana. - L'insegnamento kelseniano mi è sempre apparso di tale preziosa chiarezza da consigliarmi, in apertura di queste note, di richiamarlo alla memoria.

La fedeltà viene di solito citata come uno dei doveri specifici dei cittadini. Quando viene concessa la cittadinanza ad una persona, questa deve talvolta giurare fedeltà al suo nuovo Stato. Essa viene definita come <<il dovere che il suddito ha nei confronti del sovrano, correlativo alla protezione ricevuta>>. Questo concetto non ha un significato giuridico preciso, ma è piuttosto di natura morale e politica. Non esiste uno speciale obbligo giuridico che porti il nome di fedeltà. Giuridicamente la fedeltà non significa altro che l'obbligo generale di obbedire all'ordinamento giuridico; obbligo che hanno anche gli stranieri e che non è creato dal giuramento di fedeltà¹.

Ed infatti il più grande disagio che investe chi voglia occuparsi del tema della fedeltà in ambito giuridico consiste nella natura etica del concetto. La necessità poi di doverne individuare giocoforza anche una valenza giuridica, quanto meno in quei contesti

* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione all'interno del prossimo volume collettaneo del gruppo di ricerca 'Progetto Polis', dedicato al tema dell'unità d'Italia, in occasione del 150° anniversario.

¹ Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), trad. it., Milano 1966, 240, il quale cita tra virgolette una definizione di Bouvier. Analogamente in Italia S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, I, Milano 1900, 156 s., aveva ancor più recisamente affermato: <<Oltre il diritto all'ubbidienza dei sudditi, alcuni attribuiscono allo Stato anche un diritto alla fedeltà dei medesimi. Noi non solo non vediamo l'opportunità di creare tale diritto, ma crediamo che il suo contenuto o non sia affatto giuridico o rientri perfettamente nel concetto generalissimo ed assorbente d'ubbidienza>>. Ed ancora: <<Anche quando lo Stato prescrivesse espressamente ai sudditi di esser fedeli, che cosa dovrebbero e potrebbero fare questi se non *ubbidire*?>>

ordinamentali che – come il nostro – prevedono un dovere di fedeltà e dei giuramenti di fedeltà, genera la compresenza di due piani di lettura paralleli, cui si aggiunge peraltro anche quello politico, che è spesso foriera di una sorta di ibridazione circolare tra di essi e di conseguenti difficoltà interpretative e confusioni concettuali che tendono ad intorbidire una parte della riflessione dottrinale su questo tema.

Ciò che mi sembra si possa riconoscere alla sia pur lapidaria impostazione kelseniana è una sorta di validità generale e la previsione di un criterio interpretativo fondamentale capace di offrire una guida nella ricostruzione di una teoria generale della fedeltà nei rapporti di diritto pubblico a cui riconoscere validità all'interno di qualunque sistema politico e giuridico di organizzazione del potere. È per contro un'idea diffusa, e diffusamente assentita, che il concetto di fedeltà vari a seconda della evoluzione storico-istituzionale dello stato e del conseguente atteggiarsi dei rapporti tra cittadino e potere statale, risultandone <<una estrema difficoltà, per non dire l'impossibilità, di tracciare linee comuni di una teoria generale del dovere di fedeltà, potendo l'analisi, invece, essere condotta solo in riferimento ad un dato ordinamento>>².

Se è assolutamente vero che i contenuti concreti del dovere di fedeltà siano da rintracciare direttamente nei singoli ordinamenti – né potrebbe essere diversamente – credo non sia però da considerarsi precluso qualsiasi tentativo di ricostruire una teoria generale del dovere in questione capace di adattarsi a sistemi molto diversi fra loro e finanche antagonisti.

Neppure mi pare persuasiva l'obiezione che la posizione dottrinale kelseniana, così pienamente ancorata alla concezione normativistica dell'ordinamento, risulterebbe pressoché inservibile per indagare il tema della fedeltà nello stato costituzionale contemporaneo³, poiché trovo al contrario che essa, lungi dallo screditarsi, mostri invece la capacità di dispiegarsi anche in sistemi costituzionali più evoluti ed oramai irreversibilmente improntati alla definizione d'una intangibile area di legittimità. D'altra parte, se il dovere di fedeltà si atteggia – come avviene nel nostro ordinamento – non solo come un dovere, assistito da giuramento, delle più alte cariche dello stato, ma anche come un dovere costituzionale posto in capo a tutti i cittadini, dunque potenzialmente limitativo di diritti, l'aggancio alla legalità è ineludibile, non potendosi certo immaginare che un dovere spieghi i suoi effetti nella vita dei consociati al di fuori del principio di legalità o che un comportamento di un singolo sia giudicato senza riferimento ad una precisa fattispecie normativa.

² Così L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984, 1 ss. e conformemente G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, 147 s., il quale coerentemente con la propria visione del dovere di fedeltà, sostiene che <<non esiste un concetto assoluto e unitario di fedeltà allo stesso modo come non è dato enucleare un concetto astratto di legittimità svincolato dalle condizioni storiche e dalla struttura politico e sociale dello Stato cui si riferisce>>. (I corsivi sono testuali). Più di recente, su medesime posizioni, A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso e J. Luther, Torino 2007, 146 s.

³ E' un'obiezione che proviene da G.M. LOMBARDI, *Contributo...*, cit., 134 ss. e conformemente ID., *Fedeltà. I. Diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano 1968, 167 s., il quale, partendo dalla necessità imprescindibile di distinguere la fedeltà dall'osservanza, arriva – all'esito della propria riflessione – a collegare la prima all'area della legittimità, con riferimento ai valori, e la seconda all'area della legalità, con riferimento alle norme. Appare dunque come una logica conseguenza l'inservibilità della posizione kelseniana ai fini della strategia argomentativa dell'autore, il quale però è significativamente costretto ad ammettere che l'argomentazione di Kelsen <<è in sé ineccepibile, ma ha il torto di essere condizionata alla confusione tra osservanza e fedeltà>> (in ID., *Fedeltà*, cit., nota 12). Critiche alla posizione kelseniana sono espresse anche da L. VENTURA, *op. cit.*, 4 ss.

2. Il dovere di fedeltà come dovere giuridico. - La fedeltà è dunque principalmente concetto etico-politico e, se interpretata come dovere giuridico, essa non si distingue dall'osservanza. E nessuna analisi dottrinale mi pare sia mai riuscita a dimostrare convincentemente qualcosa di diverso, perlomeno quando soggetti obbligati siano considerati diffusamente tutti i cittadini.

Ma su un punto – si conviene – la lettura della essenziale ricostruzione kelseniana merita d'essere integrata. Fedeltà, dal latino *fides*, è <<costante rispondenza alla fiducia accordata da altri o ad un impegno liberamente assunto>>⁴. Ma la fedeltà, circondata com'è da una pervasiva idea di doverosità morale, sembra essere soprattutto lealtà sulle cose che contano, cioè sulle cose di volta in volta giudicate essenziali all'interno del rapporto. Declinata in negativo d'altronde essa evoca l'idea di tradimento, ossia d'un comportamento che ha in sé un che di irreparabile, perché travolge, spezzandoli, legami avvertiti come profondi ed esclusivi⁵. Tradotto sul piano dei rapporti di diritto pubblico tutto ciò vuol dire che l'obbedienza richiesta al cittadino – o, storicamente, al suddito – non consiste nell'osservanza di qualunque genere di norma, ma piuttosto nella osservanza di norme che per le loro caratteristiche e natura risultino cruciali nel rapporto di fiducia che lega cittadino e stato. Sono norme la cui inosservanza avrebbe una funzione avvertita, almeno potenzialmente, come destabilizzante e dunque percepita e considerate nevralgiche per la salvaguardia del sistema.

Si tornerà più avanti su questo tema. Per ora mette qui conto rilevare che se la fedeltà, giuridicamente considerata, non può differire dalla osservanza, non si sovrappone però completamente ad essa ma investe un'area più circoscritta, avendo riguardo esclusivamente a norme che, o per il loro specifico contenuto o per le modalità e situazioni concrete in cui dovessero rimanere inosservate, vengano considerate strategiche per la difesa del sistema.

L'interpretazione della fedeltà come osservanza, oltre ad essere assolutamente persuasiva sul piano giuridico, offre – come si accennava – quella cifra unificante in grado di fornire, per quanto possibile, un criterio uniforme di lettura del dovere di fedeltà in sistemi istituzionalmente e politicamente fra loro anche molto eterogenei. Infatti, qualora si convenga che, giuridicamente inteso, il dovere di fedeltà non sia diverso dal dovere di osservanza, sistemi di organizzazione del potere differenti ed al limite anche antagonisti tra loro non si distingueranno per il fatto di accogliere concezioni o tipologie della fedeltà difformi ma, semplicemente, per la natura della normazione che essi si saranno data e che mostreranno di considerare cruciale nell'area tipica della difesa del sistema. In sistemi autoritari la richiesta di fedeltà ha riguardato la salvaguardia di un potere costituito e spesso anche di una ideologia ufficiale: un regime illiberale infatti tende a predisporre un intero sistema di norme volte ad impedire e reprimere qualunque attività di opposizione politica, conculcando diritti di libertà politiche e civili, per difendere un assetto dei poteri orientato secondo una visione politica di parte della società. Una democrazia che intenda proteggere se stessa invece riconoscerà ampiamente i diritti di libertà, ma introdurrà un elemento di contraddizione al proprio interno, predisponendo norme che sanzionino in qualche modo la manifestazione di idee eversive; ed ancora, una democrazia cosiddetta “aperta” terrà maggiormente fede alle proprie premesse,

⁴ In questi termini, G. DEVOTO, G.C. OLI, *ad vocem*, in *Vocabolario della lingua italiana*, Varese 2007.

⁵ Il fatto che la fedeltà nasca storicamente come un vincolo di natura personale che legava il suddito al signore feudale e, più tardi, al sovrano assoluto come corrispettivo della protezione ricevuta – secondo la nota definizione di Bouvier, citata da Kelsen – ed il fatto che l'affine concetto di *allegiance* sia definito da Blackstone come <<*the tie or “Ligamen”, which binds the subject to the king, in return for that protection which the king affords the subject*>> – citato da G.M. LOMBARDI, *Contributo...*, cit., 135, nota 95 – rende, mi pare, chiara e manifesta anche nei rapporti di diritto pubblico l'indissolubilità dei concetti di fedeltà e tradimento.

sanzionando le sole azioni eversive dell'ordine costituito, ma non la manifestazione delle idee ad esse sottese.

La tesi insomma è che, da un punto di vista strettamente giuridico, non esistano diverse accezioni della fedeltà nei diversi sistemi, ma che gli ordinamenti si distinguano per le scelte normative compiute al loro interno: saranno la qualità e la natura delle norme, in qualche modo legate alla protezione del sistema, rispetto alle quali si pretenda obbedienza, a definire l'intensità della fedeltà richiesta.

Sembra potersi così superare l'idea in base alla quale non sarebbe possibile ricostruire alcuna teoria della fedeltà, se non in relazione ad un ordinamento storicamente dato, superando altresì una parte delle incertezze interpretative e della frammentarietà che caratterizza la riflessione dottrinale su questo tema. La condizione è che si convenga che il dovere di fedeltà non rappresenti altro che un dovere di osservanza nelle aree considerate di salvaguardia del sistema. Si tratterà, beninteso, di volta in volta di aree di estensione variabile, a seconda che l'ordinamento si mostri più o meno preoccupato della propria sopravvivenza; così come si tratterà di norme più o meno liberali a seconda degli interessi di volta in volta rappresentati dalle forze dominanti in un determinato contesto socio-politico. L'estrema variabilità di queste situazioni darà vita a richieste di fedeltà di intensità anche molto diversificata. Nel passaggio dalle organizzazioni del potere di tipo assolutistico – nelle quali l'attribuzione della sovranità al re aveva caratterizzato il dovere di fedeltà come un vincolo di natura quasi personale – verso i sistemi democratici – nei quali invece, grazie alla frammentazione della sovranità, quel vincolo si farà più astratto – la richiesta di fedeltà tenderà a scemare molto di intensità, ma tornerà ad avere un peso opprimente nelle esperienze di tipo totalitario, tanto da indurre a ragionare, con riferimento ad esse, di una pretesa di “fedeltà assoluta”.

È chiaro dunque che la fedeltà si attingerà in forme radicalmente diverse a seconda che essa venga richiesta all'interno di società democratiche, in seno alle quali i valori di fondo posti a base della convivenza appaiano ampiamente condivisi, oppure in società tutt'altro che democratiche, nelle quali una parte politica che sia riuscita a prendere il sopravvento sulle altre pretenda di imporre, attraverso misure illiberali, la propria visione di parte ed i propri principi e valori al resto della collettività. Ed è del pari evidente come nel secondo tipo di esperienza l'area della fedeltà tenda a dilatarsi oltre ogni ragionevole misura, perché sistemi di organizzazione del potere autoritari, non potendo contare su un consenso diffuso, avranno bisogno per sopravvivere di dotarsi di un nucleo di norme per la propria salvaguardia estremamente più numerose e pervasive. Ma questa estrema variabilità non vale comunque a disconoscere la validità di quella interpretazione unitaria e trasversale del dovere di fedeltà, inteso limitatamente ai suoi contenuti giuridici, che si è cercato fin qui di ricostruire.

Semmai si deve ammettere che configurare in termini di osservanza il profilo giuridico del dovere di fedeltà diventa problematico ove risulti seriamente compromesso il rispetto del principio di legalità. Ciò avviene quando regimi radicalmente illiberali formulano norme a difesa del sistema artatamente generiche ed indeterminate con l'obiettivo di lasciare il più ampio spazio all'arbitrarietà ed al soggettivismo⁶, di colpire dei supposti atteggiamenti interiori piuttosto che dei comportamenti, di perseguire nemici presunti oltre quelli reali⁷. E'

⁶ Per un riferimento alle dottrine politiche e giuridiche naziste che hanno consentito la metamorfosi del principio di legalità in un irrealistico *Führerprinzip*, aprendo la strada ad un esasperato soggettivismo mediante le figure del <<tipo normativo d'autore>> e del <<nemico>> dello stato o del popolo cfr. L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma - Bari 1998, 216.

⁷ Per una classificazione dei bersagli del terrore totalitario che, oltre i nemici reali, include nemici potenziali, nemici <<oggettivi>>, <<autori>> di delitti possibili, innocenti e perfino seguaci cfr. D. FISICHELLA, *Analisi del totalitarismo*, Messina - Firenze 1976, 61 ss., nonché ID., *Totalitarismo. Un regime del nostro tempo*, Roma 1987, 39 ss.

questo il caso limite dei sistemi totalitari⁸, mossi dalla pretesa di permeare integralmente di sé l'intera esperienza di vita dei consociati. Qui il profilo giuridico del dovere di fedeltà appare avviluppato inestricabilmente – come si vedrà più avanti – da una concezione politica della fedeltà intesa come pretesa di adesione ideologica incondizionata⁹, sì da risultarne soffocato ed incapace di esprimere una qualche autonomia¹⁰.

3. Il dovere di fedeltà come dovere morale e politico. - Quando ci si accinga a considerare il dovere di fedeltà come dovere morale, si dovrà ammettere kantianamente che esso nasce nell'animo umano e che dunque esisterà solo se e solo nella misura in cui venga percepito come tale dal soggetto. Infatti, in quanto dovere morale, esso ha alla base per definizione un comando tutto interiore, si fonda cioè su una norma rigorosamente autonoma, dunque endogena. Dall'adesione profonda e convinta a dei principi e valori scaturisce la norma interiore, la quale fonda il conseguente dovere morale.

A differenza della norma giuridica, eteronoma, la quale, avendo come oggetto l'azione, può essere osservata per più ragioni differenti tra loro ed indifferenti per il diritto, e dunque può ben essere osservata senz'essere assentita, la norma morale, in quanto autonoma, viene per sua stessa natura osservata solo in quanto vi sia un'adesione interiore del soggetto¹¹. E' questa autonomia del sistema delle norme morali da qualunque altro sistema di norme eteronome¹² che consente una ricostruzione del dovere di fedeltà univoca ed unitaria anche sotto il profilo del dovere morale, secondo una lettura che prescinde per definizione dai contesti giuridici e politici di riferimento.

Va osservato inoltre che, come dovere morale, il dovere di fedeltà potrà manifestarsi senz'altro come un dovere di osservanza delle norme poste a presidio del sistema, che integrerà il dovere giuridico. In tal caso, la coincidenza tra dettato interiore e dettato giuridico farà sì che le norme vengano osservate come se fossero autonome e non eteronome, perché condivise ed avvertite come giuste e non perché imposte. Ma il dovere morale di fedeltà potrà anche concretarsi in qualcosa di più di un semplice dovere di obbedienza della norma positiva, potendo indurre il soggetto a mobilitarsi attivamente a difesa dei valori in cui crede anche al di là del semplice rispetto dell'obbligo giuridico.

Quello della formazione della norma morale è dunque un processo che si sviluppa muovendo dalla interiorità dell'individuo verso l'esterno, dall'area dei convincimenti profondi verso l'area del comportamento, dell'azione, dell'operatività umana. Questo processo non può essere invertito senza generare seri dubbi sul piano logico. Non si può sostenere che dalla esistenza di un dovere morale e politico di fedeltà verso lo stato e le sue

⁸ Sul totalitarismo, oltre l'autore citato alla nota precedente, si vedano le opere classiche di H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo* (1951), trad. it., Milano 1967, di C.J. FRIEDRICH, Z.K. BRZEZINSKI, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge 1956 e di F. NEUMANN, *Lo stato democratico e lo stato autoritario* (1957), trad. it., Bologna 1973.

⁹ Sul punto v. *infra* il § 3.

¹⁰ E. OPOCHER, *Totalitarismo*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, 766 ss., parla di un'incompatibilità ontologica tra un'organizzazione totalitaria della società e lo stesso concetto di diritto, malgrado l'esistenza di ordinamenti giuridici negli stati totalitari. La conclusione è che, sebbene un'esperienza giuridica non sia risultata del tutto vanificata in simili contesti, essa appare però profondamente distorta.

¹¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, I, Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova 1970, 18 ss.

¹² Sulla tesi - che ha rappresentato un'acquisizione fondamentale della civiltà liberale - che esprime l'autonomia della morale dal diritto positivo come dagli altri sistemi di norme eteronome, sul presupposto che <<i>precetti e i giudizi morali (...) non si basano sul diritto né su altri sistemi di norme positive (...) ma solo sull'autonomia della coscienza individuale<>> cfr. L. FERRAJOLI, *op. cit.*, 203, 215 s., 963 ss.

istituzioni, sia pure diffusamente avvertito nella società, derivi per il singolo, che quel dovere non avverta, una sorta di imperativo di adesione ai sottostanti valori, né che ne derivi la validità d'una norma morale che egli non riconosce come valida, giacché una simile pretesa negherebbe il carattere più qualificante della norma morale che, appunto, o è autonoma o – semplicemente – non è. E neppure è in alcun modo sostenibile che un imperativo di adesione a valori scaturisca dalla previsione giuridica di un dovere di fedeltà, come pure talvolta si è asserito in dottrina¹³, poiché una simile tesi contraddirebbe invece quel fondamentale principio di civiltà giuridica in base al quale il diritto non ha ad oggetto gli atteggiamenti interiori, ma i comportamenti. Adesione e convincimento personale generano dunque nel singolo il dovere morale, ma non sono certo né la diffusa esistenza di un dovere morale generalmente avvertito nella collettività, né tanto meno la previsione giuridica di un dovere a legittimare in alcun modo nei confronti del singolo una pretesa di adesione a valori, che non trova spazio in area giuridica e non ha alcun senso nella sfera morale.

Se è perfino ovvio che un'adesione ideologica, per sua stessa natura, non può essere oggetto di pretese, né di imperativi, è vero comunque che i sistemi di organizzazione del potere mostrano, in varia misura, un'aspirazione alla adesione ideologica del consociato alle idee ed ai valori posti a loro fondamento. Quando la si intenda come adesione ai valori di fondo dell'ordinamento, però, la fedeltà, implicando convincimenti anziché comportamenti, deve essere correttamente collocata su un piano propriamente politico e, quindi, rigorosamente metagiuridico. Solo se posta in un'area che trascende il diritto, dunque, la fedeltà può evocare l'idea dell'adesione ideologica ai valori fondanti del sistema.

Si può convenire, probabilmente, che tale idea rappresenti anche una sorta di sottile *fil rouge* capace di guidare in una ricostruzione concettuale tendenzialmente unitaria della fedeltà intesa in senso politico, che trascenda, ancora una volta, dalle concrete modalità di organizzazione del potere. Ma, quello dell'analisi politica è senza dubbio il piano più scivoloso e di più complessa interpretazione. Qui, in particolare, non essendo assistita dalla precettività della norma giuridica, la fedeltà tende a sfuggire ad una ricostruzione di tipo deontico. Inoltre, la estrema variabilità dei contesti politici a cui è possibile fare riferimento mette costantemente in discussione qualunque tentativo di ricostruzione unitaria del concetto di fedeltà politicamente intesa, col rischio evidente che quello che si è indicato come un già sottile filo rosso si spezzi. Il fatto è che quel tentativo di interpretazione unitaria e trasversale della fedeltà politicamente intesa come adesione ideologica ai valori di fondo del sistema deve limitarsi ad investire la fedeltà *tout court*, come categoria concettuale, riguardata appunto nella sfera politica e non la sua declinazione deontica e ciò perché la ricostruzione di un "dovere politico" di fedeltà è molto più controversa ed indiscutibilmente legata al contesto storico-politico di riferimento.

Questa complessità ed una sorta di vischiosità concettuale che ne deriva spingono a perseguire obiettivi di lucidità e chiarezza operando alcune opportune distinzioni. La fedeltà politicamente intesa, infatti, può essere riguardata da almeno due punti di vista differenti: quello del consociato e quello delle forze dominanti in un determinato contesto storico e socio-politico. Nel primo caso mi sembra abbastanza chiaro che essa possa essere ricostruita con un profilo deontico, cioè come un dovere di adesione ideologica, solo quando si realizzi una convergenza tra i convincimenti del singolo, il suo dettato interiore dunque, ed i valori di fondo dell'ordinamento. In altre parole, la fedeltà, nella sua accezione politica, può acquisire la natura di un dovere per il consociato solo a condizione che tale dovere trovi fondamento nella sfera interiore dei convincimenti e della volontà del soggetto, corredandosi dunque di quel medesimo carattere dell'autonomia che fonda e sostiene la norma morale e atteggiandosi

¹³ E' il caso di G.M. LOMBARDI, *Contributo...*, cit., 149 su cui *infra* al § 5.2.

così come un dovere morale e politico insieme o forse, piuttosto, come un dovere morale e traslatamente politico. Non è un caso che la fedeltà nella sfera dei rapporti di diritto pubblico venga descritta da Kelsen, in un *unicum*, come un concetto di natura morale e politica.

Quando la si riguardi dal punto di vista delle forze dominanti in un determinato contesto politico, invece, la fedeltà intesa come adesione acquista una valenza deontica quando tali forze manifestino una volontà di condizionamento e di orientamento ideologico dei consociati. Come si diceva, i sistemi di organizzazione del potere lasciano trasparire, in generale, un'aspirazione alla adesione ideologica del consociato ai loro valori di fondo, ma questa aspirazione tende a mutare sensibilmente in ragione del sistema politico-istituzionale di riferimento. Quanto più le forze al potere riterranno legittimo l'esercizio di influenze, pressioni e condizionamenti per orientare ideologicamente i consociati, tanto più la fedeltà acquisirà natura, configurazione e consistenza di un controverso "dovere politico" di adesione ideologica.

Ne deriva che nella sfera politica, in assenza di precettività giuridica, la fedeltà è ricostruibile in termini deontici o perché la doverosità trova fondamento nell'autonomia del singolo, risolvendosi in un dovere che è morale prima ancora d'essere politico o perché la doverosità è sostenuta – in maniera controversa e sostanzialmente illogica – dalle forze socialmente e politicamente dominanti. E' evidente allora che, mano a mano che i sistemi di organizzazione del potere evolvono da forme autocratiche ed illiberali verso forme di democrazia sempre più mature, il peso di un dovere politico di fedeltà inteso come vincolo di adesione ideologica ai valori di fondo dell'ordinamento imposto dalle forze dominanti tende via via a scemare fino ad annullarsi, venendo presumibilmente compensato da un aumento del peso di un dovere di fedeltà di natura etico-politica che trova fondamento nella sfera interiore del consociato, in virtù e per effetto degli estesi spazi di libertà e di partecipazione politica che le forme di organizzazione democratica sanno offrire.

Come è ovvio, nella prospettiva delle forze dominanti, la questione assumerà connotati radicalmente diversi a seconda che sia calata nel contesto di democrazie che considerano il pluralismo politico e le libertà politiche connaturati al sistema oppure in regimi variamente illiberali ed autoritari nei quali sia negato qualunque spazio di partecipazione e sia richiesto piuttosto un atteggiamento di passività politica, com'era classico dei regimi assolutistici del passato, fino ad arrivare al limite estremo del totalitarismo che si contraddistingue invece proprio perché persegue il controllo formativo della società con l'obiettivo di coinvolgerla ideologicamente¹⁴. A tenere permanentemente il campo nei sistemi totalitari sono infatti la pretesa di adesione ideologica perseguita anche coercitivamente; l'uso ossessivo di una propaganda retorica che, sfruttando il controllo pieno dei mezzi di comunicazione, punta al convincimento acritico delle masse; il fondamentale controllo dell'educazione politico-ideologica delle nuove generazioni; una politica di mobilitazione continua, volta ad ottenere una partecipazione attiva e rigorosamente inquadrata nel sistema.

Il totalitarismo costituisce una forma di dominio politico senza precedenti sul singolo e sulla società intera¹⁵. Esso esprime un progetto di <<trasformazione totale della realtà sociale>>¹⁶. Lo stato si ingerisce in aree dapprima del tutto escluse al suo intervento, pretendendo di disciplinare pervasivamente la sfera individuale, familiare e sociale del

¹⁴ Sarebbe questo l'elemento che consente di discriminare il totalitarismo da autocrazia ed assolutismo, secondo G.M. CHIODI *Totalitarismo*, in *Nss. Dig. it.*, vol. XIX, Torino 1973, 435 s.

¹⁵ Su questa analisi concordano anche studiosi che hanno offerto ricostruzioni diverse del fenomeno totalitario: lo ricorda M. STOPPINO, *Totalitarismo*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Torino 1983, 1193.

¹⁶ Così, D. FISICHELLA, *Analisi del totalitarismo*, cit., 209.

singolo e mirando ad una integrazione della società nello stato che distrugga qualunque confine tra essi¹⁷.

Nella sua versione nazifascista, poi, il totalitarismo ha rappresentato l'inveramento storico dell'idea filosofica dello stato etico, cioè dell'idea di uno stato che si fa incarnazione della moralità e diviene fonte di norma etica: lo iato rispetto all'idea kantiana dell'autonomia della norma morale non potrebbe essere più evidente.

I connotati politici che si sono descritti, uniti ad un corredo filosofico volto a giustificare l'onnipotenza dello stato ed il suo primato sulla persona, rendono manifesto il fatto che la conquista dello spazio interiore dell'individuo, la capacità di esprimere una signoria sul foro interno abbiano costituito una delle più tipiche ambizioni dei sistemi di <<potere totale>>. I totalitarismi furono ossessionati dal problema della penetrazione delle coscienze e dell'adesione ideologica individuale¹⁸. Concepirono una lealtà al regime che si sarebbe dovuta sostanziare di una fedeltà assoluta, politicamente intesa come adesione integrale, acritica ed incondizionata al sistema ed al costume etico-politico che esso aveva plasmato. E preoccupati pure del rischio di un'obbedienza passiva e di un'adesione meramente esteriore e formale, tentarono di proteggersi anche da queste, inducendo gli individui a dare dimostrazione pubblica di adesione ideologica attraverso le insistenti spinte alla partecipazione, alla collaborazione ed alla mobilitazione¹⁹. La richiesta di "consenso attivo" alla politica del regime metteva così capo ad un'idea di fedeltà non solo – come si è visto – assoluta, ma anche manifestata: una fedeltà, appunto, attiva.

¹⁷ <<La società cessa di essere distinta dallo stato ed è totalmente permeata dal potere politico>>: così F. NEUMANN, *op. cit.*, 344.

¹⁸ Sul punto può essere interessante consultare la dottrina dell'epoca: si veda, per esempio, A. AGRESTI, *Sui caratteri dello Stato totalitario*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1940, I, 467 ss. La tesi chiaramente espressa è che esigenza fondamentale dello stato fascista sarebbe la perfetta corrispondenza tra diritto positivo e coscienza sociale – dove, inutile dirlo, è il primo che precede e condiziona la seconda – ed il mezzo per mantenere questa aderenza integrale sarebbe la propaganda politica, che assurge al ruolo di una pubblica funzione. Un tale pubblico interesse, a cui lo stato risponde organizzando giuridicamente il partito unico e ponendo tra le sue funzioni la propaganda politica, non sarebbe realizzabile dalla norma giuridica, ma piuttosto dalla attività politica. <<Infatti il campo ove esso deve realizzarsi è proprio la sfera individuale di libertà (...) dove, piuttosto, avviene una recezione volontaria, da parte del singolo, della norma politica portata dai vari enti. E poiché noi abbiamo una semplice relazione politica, non vi è un costringimento della volontà individuale, dato che il singolo è sempre libero di determinarsi in un modo o nell'altro o di non determinarsi affatto>>. Dal momento che <<la sola norma giuridica non può costringere l'individuo nel suo intimo a *volere* ciò che vuole lo Stato, ma soltanto a *fare* ciò che vuole lo Stato>>, quest'ultimo <<arriva efficientemente fin dove può arrivare la norma giuridica, cioè all'attività esterna, al limite del "foro esterno", ma non nella sfera spirituale dell'individuo. Può avvenire, quindi, che una norma giuridica non trovi corrispondenza nella coscienza individuale, generando una frattura che, se è quasi abituale in regime parlamentare, è inammissibile in uno Stato totalitario; in uno Stato, cioè, il quale vuol essere (...) il riflesso dell'individuo in tutte le sue attività. In un siffatto Stato deve esservi perfetta identità di scopo tra la norma giuridica e la volizione individuale. Generare e mantenere questa identità: ecco il compito della funzione pubblica di propaganda e di educazione politica esercitata dallo Stato, dal Partito e dagli altri enti. (...) Di fronte alla sfera statale risalta – pertanto – la grande importanza della sfera di libertà individuale ed il singolo, uniformando la sua azione libera ai fini dello Stato, assume un'importanza mai raggiunta in nessun altro tipo di Stato>>.

Ora, a parte gli esiti ideologici chiaramente paradossali a cui giunge, la riflessione mostra bene come la penetrazione delle coscienze sia stata al contempo la grande ambizione, ma anche il grande problema e quasi il tormento dei sistemi di <<potere totale>>.

¹⁹ E' ancora la dottrina del ventennio che, nell'illustrare il ruolo della propaganda in funzione dell'acquisizione del consenso, dell'identificazione tra stato e società, del carattere etico dello stato ed, in definitiva, della stessa esistenza dello stato totalitario, precisa che, tendendo quest'ultimo <<a disciplinare e a plasmare tutta la vita sociale della nazione, non basta la semplice adesione dei sudditi al programma statale, ma è necessario che questi ultimi ne siano fortemente compresi onde collaborare pienamente alla sua realizzazione>>: così G. LOCATELLO, *Profilo giuridico dello Stato totalitario*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova 1940, 583 ss.

Siamo qui di fronte, con ogni evidenza, ad una concezione politica della fedeltà nei rapporti di diritto pubblico sostenuta dalle forze dominanti ed il fatto che questi sistemi di potere abbiano ampiamente strumentalizzato a fini politici la sfera dell'etica individuale non ne muta la natura. Né la sacralizzazione della politica²⁰, né l'etica di stato che hanno largamente permeato di sé le esperienze totalitarie nazifasciste possono indurre in errore.

Non si può dubitare che, nel perseguire questa loro pretesa di adesione ad una ideologia ufficiale, i sistemi totalitari si siano serviti di strumenti di persuasione e di penetrazione delle coscienze estremamente invasivi dell'animo umano, sperimentando forme sofisticate di dominio sulla società e di controllo totale dell'individuo ed è difficile negare che essi abbiano dato storicamente prova di una concreta capacità di condizionamento delle coscienze²¹. Tuttavia neppure vicende storiche nefaste come queste riescono a compromettere in maniera definitiva ed irreversibile la validità dell'idea tipicamente liberale della coscienza intesa come luogo di libertà interiori. Credo che, in una contraddizione solo apparente, proprio i totalitarismi costituiscano la vicenda storica dolorosamente recente che, nel momento stesso in cui sembra definitivamente condannarla all'invalidità e all'astrattezza teorica, restituisce un contenuto ed un valore particolari all'idea liberale della coscienza. E ciò perché, in contesti politici così pervicacemente improntati a condizionare, orientare, permeare di sé l'esistenza del singolo in ogni sua sfera, il foro interno lascia trasparire con maggior chiarezza di quanto possa fare in sistemi di stampo liberale la sua natura di ultimo baluardo e unico possibile luogo residuo di libertà.

Perfino quando la pretesa di adesione ideologica sembra raggiungere la sua acme; quando il tentativo di penetrazione dell'animo umano si faccia pervasivo e condizionante l'esistenza; quando la richiesta di fedeltà allo stato si mostri talmente totalizzante da provare a minare, attraverso tecniche collaudate, i vincoli di lealtà che legano la persona a gruppi sociali più ristretti e più coesi²², la coscienza, classicamente intesa come "cittadella interiore", rimane comunque un luogo astrattamente impenetrabile e, se non altro per questo, potenzialmente, un luogo di assoluta libertà morale.

Così, quand'anche la pretesa di adesione ideologica si facesse politicamente insistente ed arrogante, esisterà sempre una linea di distinzione concettuale tra foro interno e foro esterno, tra obbedienza assentita ed obbedienza puramente formale alle leggi e l'animo umano conserverà sempre la sua naturale insondabilità.

In conclusione: in quanto dovere giuridico, il dovere di fedeltà è criterio di valutazione di azioni e comportamenti, ma mai di atteggiamenti interiori, non potendosi certo immaginare che una norma giuridica pretenda, oltre che d'essere osservata, anche d'essere assentita; esso non può che risolversi dunque in osservanza. In quanto dovere morale, il dovere di fedeltà esiste solo se avvertito dal singolo soggetto ed, in tal caso, esso presuppone per sua stessa

²⁰ Cfr. M. CANALI, *Il problema dell'altro nei regimi totalitari: il caso del fascismo*, in *Cittadinanza, identità e diritti*, a cura di G.M. Salerno e F. Rimoli, Macerata 2008, 44.

²¹ Per una analisi ed alcuni dati sull'acquisizione e le oscillazioni del consenso durante il regime fascista in Italia, cfr. G. SANTOMASSIMO, *Consenso*, in *Dizionario del fascismo*, vol. I, Torino 2002, 347 ss.

²² <<Il processo di atomizzazione e isolamento dell'individuo (...) richiede, nel suo aspetto negativo, la distruzione o per lo meno l'indebolimento delle unità sociali basate su fattori biologici (la famiglia), nonché della tradizione, della religione, della cooperazione sia al lavoro che nel tempo libero>>: così F. NEUMANN, *op. cit.*, 344 s.

Secondo A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965, 290, però, il regime fascista, in Italia, non riuscì mai a realizzare quella integrazione senza residui della società nello stato a cui aspirava come stato totalitario, neppure nei momenti in cui riscosse maggior successo e mostrò la maggior capacità di penetrazione; <<anche per gran numero di fascisti sinceri, l'essere tali non solo non esauriva le modalità di partecipazione alla vita pubblica, ma non di rado veniva in seconda linea, nella gerarchia dei valori, rispetto ad altre più vincolanti fedeltà, al sentimento di appartenere in primo luogo ad altri gruppi, ad altre organizzazioni, insomma, ad altri sistemi di relazione>>.

natura l'adesione ai sottostanti valori. Su un piano più propriamente politico, invece, si può ammettere che la fedeltà sia da porre in relazione alla adesione ideologica ai valori di fondo del sistema, ma la sua configurazione in termini deontici, a meno che non avvenga nella sfera di autonomia del singolo, è da imputarsi alle forze dominanti in un determinato contesto socio-politico: in quest'ultimo caso, però, l'esigenza di sostenere l'esistenza di un controverso "dovere politico" di fedeltà, inteso come pretesa di adesione ideologica, appare propria dei sistemi illiberali piuttosto che di democrazie mature.

4. L'uso strumentale del concetto morale di fedeltà in area giuridica. - Perché prevedere giuridicamente un dovere di fedeltà o dei giuramenti di fedeltà? Un sistema di organizzazione del potere può non sentirsi sufficientemente garantito dal dovere di osservanza e può decidere di sostenere ed enfatizzare la richiesta di obbedienza in aree giuridiche particolari o in momenti cruciali per la propria sopravvivenza invocando, in maniera chiaramente strumentale, l'idea morale di fedeltà²³. Mi sembra, cioè, che l'impiego del concetto di fedeltà in area giuridica esprima questa precisa volontà: fare uso a fini politici di un dovere morale per sottolineare e rafforzare un dovere giuridico. Ne sono un chiaro esempio i giuramenti di natura promissoria nei quali l'impegno assunto ad adempiere ai propri doveri fedelmente, con lealtà, disciplina, onore ecc. va ad aggiungersi, enfatizzandolo, al contenuto di precisi obblighi giuridici, con la sola eccezione, forse, dei giuramenti delle massime cariche dello stato, le quali operano in tipiche aree di innesto tra politica e diritto nelle quali invece i rapporti non possono essere tutti giuridicizzati²⁴.

Senza contraddire quanto si è affermato più sopra e cioè che il dovere di fedeltà, giuridicamente inteso, non è mai ricostruibile come un irrealistico imperativo di adesione a valori, ma semplicemente come un dovere di osservanza in aree delicate per la sopravvivenza del sistema, credo si debba comunque ammettere che la speranza, l'aspirazione, l'ambizione politica o – meglio sarebbe forse dire – l'illusione che è sottesa al richiamo operato in area giuridica alla sfera morale del soggetto, attraverso il concetto di fedeltà, sia quella di una piena corrispondenza fra l'operato ed i sentimenti, fra comportamenti e adesione interiore del

²³ Sulla fedeltà come "veicolo di positivizzazione dell'etica" vanno ricordate le notazioni di Ruggeri, il quale, nell'occasione di rievocare il ruolo che l'"etica repubblicana" rivestiva nel pensiero di Martines, afferma, con riferimento al nostro ordinamento costituzionale, che un riscontro della tensione etica dell'esperienza costituzionale si avrebbe non solo nella tavola dei valori di fondo positivizzati, <<ma anche (e soprattutto) in quella vera e propria espressione di sintesi, *Grundnorm* e *Grundwert* ad un tempo, che è data dal dovere di fedeltà alla Repubblica>>. <<Il dovere di fedeltà, unitamente alla dignità della persona umana, si pone (...) quale incarnazione e positivizzazione dell'etica al massimo livello di espressione>>. Tale dovere, <<a differenza di ogni altro, è (...) l'unico in grado di portarsi *fuori* dal quadro costituzionale, alla ricerca delle radici ideali da cui si alimenta la Repubblica nata dalla Resistenza, così proiettando in una dimensione etica ogni altra norma espressiva di doveri, diritti, *munera*. Il dovere di fedeltà è, dunque, il solo che può "colorare" *moralmente* ogni altro dovere o diritto (...) enunciato dalla Carta. (...) è ancora una volta solo per il tramite del dovere in parola che l'etica si fa diritto costituzionale. *La fedeltà alla Repubblica, insomma, è veicolo di positivizzazione dell'etica e di moralizzazione del diritto costituzionale* (...): un "ponte" che congiunge il pregiuridico al giuridico, connotando quest'ultimo *in senso etico* proprio in virtù del fatto che (...) moralmente qualificato è lo "strumento" (la fedeltà) allo scopo utilizzato>>. (I corsivi sono testuali). Cfr. A. RUGGERI, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana, nel pensiero e nell'opera di Temistocle Martines*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, §5.

²⁴ Sul punto, efficacemente, P. GROSSI, *Giuramento (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano 1970, 146 ss.: <<Quanto più, in effetti, un organo si presenta come essenziale al sistema, tanto più è da riconoscere che la legge non riesce a disciplinare sempre e compiutamente l'attività ed il modo di esercizio delle relative funzioni, o, quando anche vi riesca, deve ammettersi che il rispetto formale di essa non fa venir meno il pericolo di gravi e sostanziali infedeltà>>.

soggetto. Sennonché è del tutto evidente che o quella corrispondenza esiste nella realtà, in virtù di un autonomo convincimento del soggetto oppure non c'è previsione giuridica alcuna che potrà mai assicurarla. Se l'adesione ai valori sottesi al comando giuridico preesiste, il soggetto probabilmente avvertirà un dovere morale che rafforza ed integra quello giuridico e che potrà, per ipotesi, anche essere percepito come più cogente del secondo. Ma quel vincolo d'ordine morale, se avvertito, subentrerebbe comunque, con la sua forza surrogatoria, anche qualora non se ne tentasse una formalizzazione sul piano giuridico. Viceversa, se l'adesione a quei valori non è nell'*animus* dell'agente, la previsione giuridica di un dovere di fedeltà o di giuramenti di fedeltà non varrà a generarla.

In conclusione, l'uso di questa strumentazione sul piano giuridico è palesemente inefficace ed incapace di fornire reali garanzie a quel sistema che intenda proteggersi facendo appello a tutele di tipo metagiuridico, laddove tema che quelle d'ordine giuridico possano rivelarsi insufficienti o inefficaci.

La parabola del giuramento di fedeltà al re, richiesto ai parlamentari in epoca liberale, che, tra rifiuti, contestazioni e casi di riserva mentale pubblicamente dichiarati²⁵, trascolorerà passando dall'originario significato di fedeltà all'istituto monarchico fino ad un più blando significato di <<impegno ad un leale adempimento delle funzioni parlamentari, senza necessità di adesione ideologica ai valori di cui il regime statutario era portatore>>²⁶, mi sembra mostri, meglio di tanti ragionamenti e parole, che ciò che guida le dinamiche d'una comunità politica è la coscienza sociale di quel popolo e non certo la previsione giuridica di simili doveri.

Se è vero che esistono aree e situazioni in cui <<il diritto manifesta la sua impotenza a garantire ed a disciplinare>>; se è vero che <<esiste, in definitiva, un certo limite oltre il quale non può che soccorrere la morale>>²⁷, è anche vero che, una volta che quel limite si sia oltrepassato, il diritto nulla può più dire. E la previsione giuridica di un dovere a contenuto fondamentalmente etico e politico, come il dovere di fedeltà, può rappresentare solo poco più di un monito, una sorta di *memento*: il canto del cigno di un ordinamento che, con riferimento ad aree giuridiche esistenziali per il sistema o a delicati momenti storici, sa di doversi affidare a leggi superiori – o forse semplicemente diverse – rispetto alle proprie stesse leggi, nella speranza di garantirsi la sopravvivenza.

E, allora, la conclusione non può che essere una: poiché non c'è *escamotage*, non c'è giuramento, né dovere di fedeltà che possano dare questa garanzia, oltre quel limite di cui si parlava, l'ordinamento si deve fidare.

5. La fedeltà del cittadino alla Repubblica italiana: breve storia ed esegesi di un dovere costituzionale.

5.1. Le indicazioni emergenti dal dibattito costituente. - La lettura del dibattito costituente fornisce alcuni utili elementi di valutazione²⁸. Il primo dato interessante è che la discussione sul dovere di fedeltà del cittadino risulta poco approfondita e strettamente intrecciata con

²⁵ Ne dà conto G. FERRARI, *Giuramento (diritto pubblico)*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Roma 1989, 6 s.

²⁶ Così, P. GROSSI, *op. cit.*, 154.

²⁷ In questi termini, P. GROSSI, *op. cit.*, 147.

²⁸ Per una ricostruzione analitica del dibattito costituente si veda L. VENTURA, *op. cit.*, 19 ss.

quella relativa al giuramento di fedeltà dei parlamentari²⁹ e delle alte cariche dello stato, che concentrò invece la gran parte dell'attenzione dei costituenti.

È chiara la preoccupazione legata alla profonda frattura che si era registrata nel Paese all'esito del *referendum* istituzionale. Emerge così il tema della autoconservazione, della difesa del sistema dalle forze di corrosione, da nemici palesi e occulti, identificati anche nei cittadini di fede monarchica. In questo contesto il dovere di fedeltà acquisiva un'importanza centrale, quasi fosse una sorta di primo dovere del cittadino³⁰.

Si chiarisce progressivamente nel corso del dibattito che la fedeltà richiesta al cittadino riguarda la forma istituzionale prescelta dal popolo³¹, così come viene del pari messa rapidamente in luce la stretta relazione tra la possibilità di prevedere un giuramento di fedeltà dei parlamentari e quella di introdurre una norma che prevedesse la immodificabilità della forma di stato³².

A fronte di queste preoccupazioni, palesemente volte alla salvaguardia del sistema, vi è poi da sottolineare che, sebbene ci si divise sull'opportunità di prevedere un giuramento di

²⁹ La proposta di introdurre un giuramento di fedeltà del parlamentare fu avanzata da Mortati in seno alla seconda sottocommissione, dedicata alla organizzazione costituzionale dello stato. Se ne può avere conto consultando il resoconto sommario della seduta del 19 settembre 1946 della suddetta commissione in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, a cura del Segretariato Generale della Camera dei Deputati, vol. VII, Roma 1971, 1039 ss.; opera che nelle note seguenti si sottintende citata, con la sola indicazione del volume e della pagina. La decisione di imporre il giuramento ai parlamentari, adottata dalla sottocommissione, verrà poi – com'è noto – modificata in Assemblea. Sul punto si veda anche l'ordine del giorno presentato in Assemblea da Mortati e discusso nella seduta antimeridiana del 14 ottobre 1947, vol. IV, 3226 ss., volto a sostenere che, qualora si fosse ritenuto di adottare il giuramento per il Presidente della Repubblica e per i Ministri, lo si sarebbe dovuto richiedere anche ai membri delle Camere.

³⁰ Cfr. l'intervento di Caristia nella seduta del 19 maggio 1947, vol. II, 1779 ss., spec. 1785-1786: <<La Repubblica vivrà, e vivrà a lungo, se sarà in grado di sviluppare e convogliare le forze di coesione e se saprà difendersi, sempre nell'orbita della legalità, contro i nemici palesi e segreti; se saprà soprattutto fronteggiare, con prudenza, quel movimento, più di ogni altro insidioso, che, esaltando la monarchia spodestata dal plebiscito o giovandosi di quelle stesse libertà che il fascismo, affiancato dal potere regio, distrusse spietatamente, rappresenta la più grave minaccia e la forza più oscura di corrosione. Mi sembra inutile insistere sulla straordinaria importanza dell'obbligo di fedeltà (...) e credo di non esagerare affermando che questo è il dovere principale, il primo dovere di ogni cittadino, dovere, più che legale, morale, cui niuno può sottrarsi; ed è superfluo obiettare che quest'obbligo non potrà mai avere un contenuto strettamente giuridico>>. <<(...) non potremo permettere che i nemici della Repubblica si adoperino a rovesciarla nello stesso tempo che si adoperano a servirla. Il primo e più imperioso bisogno della Repubblica è quello dell'autoconservazione. Essa deve, quindi, per la logica della sua stessa esistenza, compiere ogni sforzo nell'intento di ravvivare le forze di coesione ed eliminare prontamente le forze di corrosione che minacciano la sua esistenza>>.

³¹ In reazione soprattutto ad un intervento di Condorelli, che aveva criticato il riferimento alla Repubblica nella formulazione del dovere di fedeltà, sostenendo che avrebbe preferito <<che ai cittadini fosse inculcato il senso della devozione, della fedeltà allo Stato>> poiché lo stato <<è qualcosa di molto più alto di tutte le repubbliche, di tutte le monarchie, che non sono che dei regimi, mentre lo Stato è la stessa essenza della nostra realtà morale e storica>> (vol. III, 1840), Merlin, relatore alla Commissione dei settantacinque sul titolo della Costituzione che tratta dei rapporti politici, nella seduta del 21 maggio 1947, replica: <<Potevamo forse dire che ogni cittadino ha il dovere di essere fedele alla...monarchia? Potevamo dir questo dopo l'esito del *referendum* del 2 giugno? No, certamente, ed allora noi non potevamo che domandare fedeltà alla Repubblica, che è la forma di Governo che il popolo italiano si è dato>> (vol. III, 1851) ed ancora, in maniera significativamente rivelatrice, due giorni dopo: <<Naturalmente questa giovane Repubblica deve anche difendersi e non può ammettere agnosticismo sulla forma costituzionale che il popolo si è liberamente scelta>> (vol. III, 1923).

³² La relazione viene accortamente portata all'attenzione della seconda sottocommissione da Mortati: <<In primo luogo, quando si parla di fedeltà alla Costituzione repubblicana, sorge il quesito se nella Costituzione debba oppur no introdursi un limite assoluto come quello accolto dalla Costituzione francese, cioè una norma precisa che vieti il cambiamento della forma dello Stato. (...) In ogni modo, se essa dovesse essere adottata, si renderebbe necessario un impegno di fedeltà da parte dei deputati alla forma repubblicana>>, secondo una posizione, a favore del giuramento del parlamentare, che – come si è già visto – era cara a Mortati (vol. VII, 1040).

fedeltà del parlamentare tra quanti lo consideravano utile o addirittura necessario e quanti ne sottolineavano la inaccettabile natura coercitiva³³, era però chiaro anche ai suoi sostenitori che non si sarebbe potuto trattare d'altro che di un impegno ad agire secondo le norme della Costituzione e ad astenersi dall'azione illegale³⁴; che la fedeltà avrebbe avuto il valore di adesione formale, non potendosi certo imporre un'adesione intima. Era d'altra parte ben viva nella memoria dei costituenti l'esperienza del giuramento di fedeltà del parlamentare d'epoca statutaria e probabilmente anche tale ricordo contribuì a scongiurare una simile previsione nel testo della Costituzione³⁵.

Venne invece approvato l'articolo che pone in capo al cittadino il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi, ma non mancò certo nel corso del dibattito chi sollevasse le obiezioni di maggior spessore e cioè che il dovere di fedeltà può vincolare solo chi senta questo dovere e lo osserverebbe comunque³⁶ e che l'articolo appariva difettoso, superfluo ed inutile per varie ragioni: poiché il dovere di fedeltà è ricompreso in

³³ Cfr. soprattutto gli interventi a favore del giuramento del parlamentare di Nobile, Grieco e Mortati e quelli contrari di Leone, Perassi, Fabbri e Conti nella discussione svoltasi in seno alla seconda sottocommissione nella seduta del 19 settembre 1946 (vol. VII, 1039 ss.), nonché gli interventi a favore di Ruini e Tosato e quelli contrari di Conti, Tonello, Lucifero, Persico e Stampacchia nella discussione svoltasi invece in Assemblea sul progetto di Costituzione nella seduta del 14 ottobre 1947 (vol. IV, 3226 ss.). Tra gli interventi contrari al giuramento dei parlamentari, alcuni furono condotti con particolare veemenza ed efficacia. Tonello, per esempio, afferma: «<(...) niente giuramento nella vita pubblica. Nella vita pubblica il cittadino, a fronte alta, deve dire che cosa pensa e che cosa è, e non trovare nessuno ostacolo nelle formalità dello Stato. Un uomo che è di convinzioni monarchiche può trovare la scusa di giurare fedeltà alla leggi, ma, in fondo in fondo, colui che è monarchico non può giurare lealmente con animo tranquillo fedeltà all'istituto repubblicano. Ed altrettanto si dica dei repubblicani. (...) Questo giuramento è una formalità stupida perché non impegna realmente>>. <<Aboliamo il giuramento. Non manteniamo in vita questa anticaglia delle monarchie e delle chiese. Nessun giuramento, ma soltanto l'onore dei cittadini, soltanto la loro parola d'onore può valere a creare veramente uno Stato il quale sia formato da galantuomini anziché da gesuiti che giurano col proposito di tradire. (...) Noi vogliamo invece uomini che abbiano il coraggio di dire quello che pensano e quello che è senza bisogno di fare giuramenti>> (vol. IV, 3229). Con più moderazione, Persico sostiene: «<Quindi, siamo logici; i deputati vengono qui con idee diverse, ognuno in rappresentanza di una certa corrente di pensiero. (...) Perché vogliamo vincolarli ad una formalità bugiarda, che deve essere spesso bugiarda necessariamente, in quanto li obblighiamo a giurare cosa che non potrebbero giurare (...)?>> (vol. IV, 3230). E Stampacchia, con lucidità: «<In altri tempi la democrazia ha costantemente combattuto per l'abolizione del giuramento dei deputati>>. <<Ora la democrazia tornerebbe indietro e rinnegherebbe se stessa, le sue tradizioni, se oggi sostenesse il giuramento dei deputati, quando in altri tempi lo ha combattuto>>. <<(...) dobbiamo tener presente che la democrazia si serve col mantenere fede ai principi che si sono sostenuti quando si era, ieri, in minoranza>> (vol. IV, 3231 s.).

³⁴ «<(...) la finalità del giuramento sarebbe quella di impegnare il deputato ad esercitare il suo mandato soltanto nelle forme e secondo gli indirizzi voluti dalla Costituzione, mentre lo lascerebbe libero di proporre ogni eventuale modificazione nelle forme consentite dalla Costituzione stessa. In sostanza, si mira ad impegnare all'astensione dall'azione illegale>>: così Mortati, ancora nella seduta del 19 settembre 1946, vol. VII, 1040.

³⁵ Dopo l'intervento un po' contraddittorio di Lussu che, da un lato, «<dichiara di appartenere a quel numero di persone, forse ingenui, che attribuiscono al giuramento un valore notevole>> e ricorda «<esempi nobilissimi di uomini politici che, nel passato, per non compiere un atto solenne contrario alla loro coscienza, rifiutarono il mandato da deputato>> e, dall'altro, ammette candidamente che egli stesso «<preferì giurare con riserva mentale, ritenendo più opportuno esercitare il mandato>>, Perassi ben più coerentemente ricorda «<che questi fatti si verificarono in passato per la posizione assunta da coloro che in quell'epoca rappresentavano l'idea repubblicana. Per coerenza a tale idea, contraria al vincolo del giuramento per i deputati, dichiara che non è favorevole a che sia introdotto nella nuova Costituzione l'obbligo del giuramento>> (vol. VII, 1039). Così pure Conti ricorda di essere stato «<vittima durante la dominazione monarchica di una imposizione>> e non ammette che essa possa essere fatta dalla Repubblica ai rappresentanti del popolo (vol. IV, 3228).

³⁶ «<Non so che valore normativo possa avere questa disposizione (...). A me pare che questa disposizione possa avere valore per chi senta il dovere di essere fedele alla Repubblica: ed è evidente che un tale cittadino sarà fedele alla Repubblica anche senza bisogno di sancirlo con una norma costituzionale; però per chi questo dovere non senta, noi possiamo mettere tutte le disposizioni che vorremo nella Carta costituzionale, ma quel cittadino tale dovere non sentirà mai>>: così Azzi, nella seduta del 20 maggio 1947, vol. III, 1800.

quello di osservanza, poiché lo stesso dovere di osservanza è una ingenua petizione di principio dal momento che non ha senso imporre per legge l'osservanza della legge e, da ultimo, poiché al dovere di osservanza sono tenuti tutti, anche i non cittadini³⁷.

E' in ogni caso fondamentale tornare a rimarcare che, poiché l'art. 50 del progetto di Costituzione conteneva, oltre al dovere di fedeltà alla Repubblica ed al dovere di osservanza del cittadino, anche un riconoscimento del diritto di resistenza, collocato nel secondo comma, la parte di gran lunga preponderante del dibattito che si svolse in Assemblea su questo articolo fu concentrata sulla questione dell'opportunità o meno che venisse riconosciuto esplicitamente un diritto di resistenza – poi, com'è noto, espunto dal testo –, rimanendo così il dovere di fedeltà del cittadino assolutamente ai margini del dibattito e dell'attenzione dei costituenti³⁸.

L'impressione che si ricava dal tenore degli interventi è che il dovere di fedeltà sia stato posto a presidio della forma istituzionale repubblicana³⁹. Quale espressione di una quota di potere costituente esercitato in forma diretta dal popolo, quel principio era del tutto indisponibile e sottratto al dibattito, al punto da indurre l'assemblea costituente a garantirlo con una previsione esplicita di immodificabilità. Si trattava di un principio insomma da porre al riparo da qualunque insidia. Così riguardata, la disposizione sul dovere di fedeltà ha un chiarissimo valore storico e la vocazione quasi di una norma di chiusura del sistema.

La frattura registratasi nella società italiana all'indomani del *referendum* istituzionale tra fautori della repubblica e nostalgici della monarchia rendeva manifesta l'impossibilità di poter contare – almeno nell'immediato – su un sentimento repubblicano diffuso. Ciò implicava che l'oggetto della fedeltà, ben lungi dall'essere rappresentato da valori ampiamente avvertiti nella comunità, era invece tutt'altro che pacificamente condiviso. Questo dà già di per sé contezza del fatto che – anche a tacere dei limiti logici di una simile tesi – il costituente non avrebbe mai potuto interpretare il dovere di fedeltà come una richiesta – o, peggio, un imperativo – di adesione ideologica. Come chiedere infatti un'adesione,

³⁷ Queste puntuali e lucide obiezioni provengono da Condorelli, il quale, nella seduta del 21 maggio 1947, critica il primo comma dell'art. 50 del progetto di Costituzione che recitava: «Ogni cittadino ha il dovere di essere fedele alla Repubblica, di osservarne la Costituzione e le leggi, di adempiere con disciplina ed onore le funzioni che gli sono state affidate». Condorelli bolla l'articolo come «il più difettoso di quanti si contengono in questo Titolo» e continua duramente affermando che «questo articolo è, prima di tutto, superfluo ed inutile, e poi è anche difettoso dal punto di vista dei termini usati. Si comincia con l'attribuire questi doveri ai cittadini, come se il dovere di osservare la Costituzione e le leggi fosse dei soli cittadini e non fosse di tutti i subietti alla legge». Dopo aver criticato il fatto che la richiesta di fedeltà fosse riferita alla Repubblica, anziché allo stato, aggiunge: «Per altro, la fedeltà alla Repubblica, che è un regime, è contenuta nel membro successivo della proposizione, allorché si impone ai cittadini il dovere di osservare e rispettare la Costituzione e le leggi. E la Repubblica, non essendo che un ordinamento politico, non è altro che l'insieme delle leggi costituzionali e politiche considerate unitariamente». Infine conclude sostenendo che tale articolo «è una superfluità e, consentitemelo, per la sua quasi totalità, una inavvertita, ingenua petizione di principio. Che significato ha una legge che impone ai cittadini l'osservanza della Costituzione e delle altre leggi? Ma le leggi o hanno il vigore in se stesse, o, se no, non lo possono ricevere da altro, e tanto meno da un'altra legge la quale non ha altro valore che quello che hanno le leggi a cui essa vuole dare valore». Ed ancora: «Questo articolo è proprio barocco. (...) Questo articolo (...) in quanto afferma che è obbligatorio rispettare la Costituzione e le leggi, è certamente una superfluità che nessun giurista, né presente né futuro, saprà giustificare» (vol. III, 1840 s.).

³⁸ Cfr. le discussioni sul titolo quarto della parte prima del progetto della Costituzione, dedicato ai rapporti politici, tenutesi in Assemblea costituente nelle sedute svoltesi dal 19 al 23 maggio 1947, vol. II, 1773 ss. e vol. III, 1791 ss.

³⁹ Così pure L. VENTURA, *op. cit.*, 36.

Nota comunque A. MORELLI, *op. cit.*, 149 s. che il dibattito costituente non avrebbe lasciato trasparire una concezione univoca del significato del termine «Repubblica» e che, anzi, «nei riferimenti all'idea o alla forma repubblicana abbia prevalso un impiego «emotivo» dei termini».

sapendo che una gran parte della comunità si era appena espressa contro la scelta repubblicana?

La stessa frattura nella comunità politica, che, per un verso, destava preoccupazioni sulla stabilità e la tenuta del sistema, fungeva contemporaneamente da monito nel senso di indurre il costituente a scongiurare qualunque rischio di coartazione morale.

5.2. L'inane ricerca di una autonomia concettuale del dovere di fedeltà rispetto al dovere di osservanza e la continua ibridazione tra i diversi piani interpretativi. - La previsione di un dovere costituzionale di fedeltà costituisce una peculiarità quasi esclusivamente italiana nel panorama delle democrazie occidentali contemporanee⁴⁰. La dottrina non ha prestato a questo dovere una grande attenzione, forse considerandolo obsoleto o forse solamente quiescente. L'art. 54, 1° comma Cost. è comunque una disposizione dall'esegesi indubbiamente complessa: natura⁴¹, contenuto e oggetto del dovere di fedeltà costituiscono altrettanti problemi interpretativi assai controversi in dottrina⁴²; inoltre la previsione di un dovere di osservanza appare superflua giuridicamente ed infine i due doveri rischiano di dissolversi l'uno nell'altro generando confusione concettuale e facendo apparire la disposizione ridondante e tautologica.

L'area della solidarietà politica sembra dover scontare un certo tasso di eticità nella conformazione dei doveri, come si può evincere, oltre che dalla previsione del dovere di fedeltà, anche dal fatto che l'esercizio del voto sia un dovere civico⁴³, la difesa della patria sia un dovere addirittura "sacro" e le funzioni pubbliche vadano adempiute non solo con disciplina, ma anche con onore. Porre l'accento su questo tasso di eticità può valere a collocare almeno in parte tali doveri su piani metagiuridici, dissipando così alcuni dei dubbi interpretativi sottesi all'art. 54 Cost.

Quando però non ci si rassegni ad una lettura esclusivamente condotta sul piano etico-politico e si voglia riconoscere al dovere di fedeltà anche un contenuto propriamente giuridico, riemerge ineludibile un rischio di confusione concettuale per cui, qualora si interpretasse la fedeltà come osservanza, sembrerebbe poi difficile giustificare il senso della duplice previsione costituzionale. Questo problema esegetico ha indotto una parte della dottrina a tentare di risolvere l'insidia di tautologia che l'art. 54 contiene, sospingendola verso

⁴⁰ Ma si veda l'altro esempio costituito dall'art. 9.3 della Costituzione dell'Irlanda che sancisce: <<*Fidelity to the nation and loyalty to the State are fundamental political duties of all citizens*>>.

⁴¹ Si è discusso infatti se il dovere di fedeltà abbia una natura propriamente giuridica oppure esprima solo dei contenuti di carattere etico-politico.

⁴² Per una più ampia ricostruzione dei problemi ermeneutici legati al dovere di fedeltà alla Repubblica e del dibattito dottrinale che su di essi si è sviluppato, sia consentito il rinvio a G. GALANTE, *Fedeltà alla Repubblica e libertà di coscienza*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, vol. III, Torino 2006, 1131 ss.

Fa ricorso alla categoria del paradosso, quale categoria utile sul piano euristico ad affrontare lo studio del dovere di fedeltà, A. MORELLI, *op. cit.*, 141.

⁴³ L'art. 45 del progetto di Costituzione presentato in Assemblea prevedeva anzi che l'esercizio del voto fosse un <<dovere civico e morale>>. Ciò suscitò la vivace reazione di alcuni costituenti e condusse poi all'eliminazione del secondo aggettivo. Sul punto, per esempio, Condorelli affermò: <<E' la prima volta, a dire la verità, che mi capita di studiare un sì audace tentativo di scalata dell'Olimpo da parte del legislatore. I legislatori di tutti i tempi hanno avuto la coscienza di non poter creare dei principi morali e di non poter creare dei doveri morali>>. <<Il legislatore può prestare la sanzione giuridica ad un dovere morale. E' il processo che dà base alla dottrina del minimo etico di Jellinek, il quale afferma che il diritto è appunto questo minimo etico, è la parte essenziale dell'etica che il legislatore fa diventare coattiva ed obbligatoria, aggiungendo la sua sanzione. Ma che il legislatore possa creare o soltanto proclamare dei doveri morali è veramente un'assurdità>> (vol. III, 1838 s.). La reazione di Merlin, a difesa del testo presentato dalla Commissione dei settantacinque, può essere letta poco più avanti: v. vol. III, 1848 s.

una ricerca a tutti i costi della autonomia del dovere di fedeltà rispetto a quello di osservanza, che ha fatto perdere di vista – a mio avviso – nitore e rigore dell'impostazione kelseniana, conducendo a tratti ad interpretazioni che suscitano più d'una perplessità.

La mia impressione è che, quando l'analisi prenda dichiaratamente le mosse da una sorta di imperativo a mettere a fuoco una distinzione concettuale⁴⁴, gli interpreti finiscano poi in sostanza per concentrare gran parte della loro attenzione sull'oggetto della fedeltà anziché sul contenuto del dovere di fedeltà, essendo chiaramente più agevole su questo piano sottolineare le differenze. Tale oggetto è stato così riaccolto all'area della legittimità, individuandolo nel «contenuto materiale» della Costituzione, intesa nel suo profilo materiale e non formale⁴⁵, oppure è stato più pianamente identificato nell'ordinamento costituzionale democratico e nello stato che su tale ordinamento si fonda, facendo riferimento a valori non già desumibili bensì formalizzati nella Costituzione documentale⁴⁶; ma quando si tratta di definire il contenuto giuridico del dovere di fedeltà, queste analisi sembrano come eludere la sostanza del problema⁴⁷ oppure tentano di fornire risposte individuando contenuti del dovere palesemente non giuridici⁴⁸.

In realtà poi, nonostante l'iniziale dichiarata intenzione di fornire di reciproca autonomia i due doveri, all'esito della propria indagine, nessuno di questi autori riesce ad esimersi dal ricercare all'interno dell'ordinamento quelle norme la cui inosservanza costituirebbe violazione di quel dovere di fedeltà che si stava in ogni modo cercando di tenere distinto dal dovere di osservanza⁴⁹. La verità è che, per quanto tese a dissipare la confusione concettuale, queste analisi non arrivano al loro obiettivo perché l'errore è insito nel proposito iniziale: la confusione tra fedeltà ed osservanza sul piano giuridico è assolutamente inevitabile.

In una di queste ricostruzioni dottrinali, nel contesto di un'analisi di tenore squisitamente giuridico, si giunge a qualificare il dovere di fedeltà come un dovere che

⁴⁴ E' questo il caso di G.M. LOMBARDI, *Contributo...*, cit., 129 ss.; ma preoccupato dal «rischio di una "accusa" di tautologia» sembra anche L. VENTURA, *op. cit.*, 36 ss., 42 ss. e spec. 44.

⁴⁵ La posizione è quella di G.M. LOMBARDI, *Contributo...*, cit., 147. L'autore, dopo aver distinto il dovere di osservanza da quello di fedeltà riaccolto il primo all'area della legalità ed il secondo all'area della legittimità, precisa: «(...) mentre l'osservanza si collega logicamente a norme giuridiche, la fedeltà si riporta ai valori istituzionalmente desumibili dalla costituzione, ma da essa distinti nella misura in cui risulta intesa nel suo profilo formale. Si potrebbe dire che *oggetto* della fedeltà è il contenuto materiale di una certa costituzione, assunto come sua ragione legittimatrice, mentre *oggetto* dell'osservanza sono le norme di un testo costituzionale, nella loro portata di fonte della validità di quell'ordinamento, oltre alle altre norme dell'ordinamento, collegate alla dimensione *ordinaria* della legalità».

⁴⁶ E' questa invece la posizione di L. VENTURA, *op. cit.*, 39, 42, 85 ss., 119 ss., il quale, partendo dal presupposto che il costituente abbia voluto sancire un dovere di fedeltà alla forma istituzionale repubblicana in contrapposizione a quella monarchica, come sua antitesi storica, formula l'esigenza di storicizzare la norma e di individuarne un significato più attuale. Giunge così alla conclusione che «la fedeltà alla Repubblica in sostanza si identifica con la fedeltà alla Costituzione ed all'ordinamento da essa introdotto, sul quale si regge lo Stato, cessando di essere o generica fedeltà allo Stato *tout court*, o specifica fedeltà alla forma di Stato repubblicana». Ma, criticando la posizione di Lombardi, l'autore sostiene la necessità di fare riferimento esclusivamente alla costituzione formale nella ricostruzione dottrinale del dovere di fedeltà. Non solo, infatti, il carattere giuridico della cosiddetta costituzione materiale non risulta assolutamente provato, ma l'identificazione dei valori metagiuridici da trarre dalla costituzione materiale sarebbe incerta ed ambigua, la loro percezione da parte del cittadino che deve adempiere al dovere di fedeltà sarebbe difficoltosa e la loro interpretazione da parte degli organi dello stato sarebbe suscettibile di essere orientata ideologicamente. Questo livello di indeterminatezza ed ambiguità rende assolutamente improponibile di mettere in relazione il dovere di fedeltà con il concetto di costituzione materiale.

⁴⁷ E' questa la sensazione che ricavo dall'analisi del Ventura.

⁴⁸ Mi sembra questo invece il caso dello studio di Lombardi.

⁴⁹ Cfr. G.M. LOMBARDI, *Contributo...*, cit., 146, 172 ss. e L. VENTURA, *op. cit.*, 102 ss.

implica un <<imperativo di adesione ai valori>> e ciò pur postulandone la giuridicità⁵⁰. Ora, – come ho già cercato di chiarire – una simile interpretazione, vera o falsa che sia, andrebbe collocata su un piano rigorosamente politico. Essa risulta priva di significato giuridico. Se queste sono le premesse teoriche, non è poi affatto un caso e risulta anzi assai emblematico che, preoccupato da <<una equivoca quanto pericolosa nozione allargata e radicalizzata della fedeltà>>⁵¹, l'autore avverta la necessità di mitigarne i contenuti e le conseguenze e descriva il dovere di fedeltà come un dovere a contenuto “minimo” e “negativo”⁵², che si distinguerebbe per il suo <<contenuto ridotto>> da quel concetto “totale” di fedeltà verso determinati principi politici tipico del regime fascista⁵³; che non postulerebbe un positivo attivarsi a favore di quei valori rispetto ai quali si chiede adesione⁵⁴ e che non varrebbe a funzionalizzare diritti di libertà, come quello di manifestazione del pensiero⁵⁵. Ora, tutta questa serie di precisazioni sembra in realtà resa necessaria dal fatto che l'assunto di partenza sia equivoco al punto da rimandare concettualmente ad esperienze autoritarie. L'ambiguità di questa ricostruzione riemerge pure quando, partendo dall'ovvio presupposto della inammissibilità di un controllo ideologico sui partiti politici, l'autore sostiene che <<i partiti stessi risultano addirittura svincolati, forse, dal dovere di fedeltà che si dirige esclusivamente agli individui>>⁵⁶, offrendo così una ennesima dimostrazione della confusione che avvince due piani d'analisi che sarebbe più corretto tenere separati: quello politico e quello giuridico. E' evidente che, dopo avere attribuito alla fedeltà il significato politico di imperativo di adesione a valori, diviene ben difficile conciliarlo con le libertà politico-ideologiche dei partiti in una democrazia considerata aperta.

Ugualmente mi sembrano esporsi all'obiezione di non ricostruire un dovere di natura giuridica le tesi di quanti, prendendo spunto dalla nota opinione di Esposito, che aveva collocato il dovere di fedeltà nella dimensione dell'eccezionalità ravvisandone l'operatività nei momenti in cui il vigore dell'ordinamento dovesse divenire incerto⁵⁷, mirano a dare una sorta di compiutezza a questa teoria, tentando di individuare il contenuto concreto del dovere di fedeltà nelle situazioni di emergenza e di rimarcare l'autonomia e la non risolvibilità rispetto al dovere di osservanza. Si è così sostenuto che quando l'equilibrio della comune convivenza fosse precario e l'ordinamento instabile, la fedeltà, non potendo avere ad oggetto norme supposte in crisi, sarebbe dovuta al metodo democratico, a quelle condizioni cioè minime ed essenziali perché la dialettica democratica non perisca degenerando in lotta⁵⁸. Da parte di altri, invece, si è integrata l'opinione di Esposito aggiungendo che il dovere di fedeltà

⁵⁰ La tesi – come si è visto *supra* al § 3 – è di G.M. LOMBARDI, *Contributo...*, cit., 149.

⁵¹ ID., *Fedeltà*, cit., 172.

⁵² ID., *Contributo...*, cit., 149, 152 s. e ID., *Fedeltà*, cit., 171 ss., dove i due aggettivi non sono certo il frutto d'una scelta casuale, ma servono piuttosto a marcare le distanze rispetto ad una concezione della fedeltà “assoluta” e “attiva” che – come si è già mostrato – aveva caratterizzato i sistemi totalitari: cfr. *supra* § 3.

⁵³ ID., *Contributo...*, cit., 170 e ID., *Fedeltà*, cit., 171, nota 33.

⁵⁴ ID., *Contributo...*, cit., 152 e ID., *Fedeltà*, cit., 172.

⁵⁵ ID., *Contributo...*, cit., 152, 163 ss., spec. 165 e ID., *Fedeltà*, cit., 175.

⁵⁶ ID., *Contributo...*, cit., 157 ss. Egli aggiunge che <<i partiti come tali, vincolati alla sola regola strumentale del metodo democratico sembrano se mai tenuti ad una forma diversa di vincolo, e precisamente ad un dovere di lealtà, logicamente distinto dalla fedeltà e collegato all'art. 49 più che all'art. 54 cost.>>.

⁵⁷ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano 1958, 52 e nota 120, escludendo recisamente che il dovere di fedeltà possa comportare un obbligo di adesione ideologica, afferma invece che esso consiste nell'<<agire come membro o parte della Repubblica pur quando leggi, e giudici ed esecutori non siano in grado di farne valere coercitivamente la volontà>>. Tale dovere esplicherebbe una <<funzione meramente suppletoria ed integratrice dell'obbligo di obbedienza ai precetti (certi) dell'ordinamento>> nei momenti in cui questo dovesse tendere all'ineffettività. Queste circostanze straordinarie vengono esemplificate dall'autore nelle situazioni rivoluzionarie, nelle ipotesi di occupazione bellica e nel caso del cittadino all'estero.

⁵⁸ La tesi è di S. PRISCO, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza*, Napoli 1986, 107 ss., spec. 115 ss.

implicherebbe <<l'obbligo del cittadino di operare a tutela dei fondamentali interessi della nazione, anche quando Costituzione e leggi non gliene impongano il dovere con specifiche norme>>⁵⁹ e che, in definitiva, tale dovere costituzionale sarebbe <<autonomamente – cioè senza l'interposizione della legge, e dunque in deroga all'art. 23 Cost. – capace di essere fonte di un obbligo a contenuto positivo e giuridicamente vincolante in capo a tutti i cittadini quando siano in giuoco gli interessi fondamentali della nazione tutta>>⁶⁰.

Ora a me pare che queste tesi, entrambe capaci di suggestione, trovino sul piano politico o – più latamente – etico-politico la loro validità e ragion d'essere, ma che non possano imporsi come ricostruzioni giuridiche del dovere di fedeltà. Pur considerata la natura innegabilmente peculiare e *sui generis* di questo dovere costituzionale, non vedo infatti come si possa sottrarlo alle garanzie offerte dal principio di legalità⁶¹ nel contesto di una ricostruzione che ne accrediti la natura giuridica. Sorge qui il problema di una grave indeterminatezza di contenuti delle situazioni di doverosità e quello conseguente, ed altrettanto grave, della impossibilità di vagliare un comportamento tacciato d'infedeltà alla stregua di un dato giuspositivo sufficientemente chiaro.

Il problema della confusione e della ibridazione tra i due piani interpretativi è invero piuttosto diffuso e si ripropone anche tra quanti non muovono affatto dalla necessità di distinguere la fedeltà dall'osservanza ed anzi di esse propongono – secondo una tesi qui ampiamente condivisa – una assimilazione, ma operano comunque altre distinzioni. Secondo l'impostazione dottrinale a cui si sta qui facendo riferimento, infatti, vi sarebbero due modi di intendere la fedeltà: come adesione a valori di fondo del sistema e come rigore nell'osservanza delle leggi; la prima accezione sarebbe propria delle democrazie che si difendono, la seconda delle cosiddette democrazie aperte⁶². Benché l'analisi in secondo luogo condotta dall'autore su queste ultime sia pienamente condivisibile⁶³, la premessa sembra contenere un equivoco di fondo. L'assunto di partenza genera confusione poiché propone una comparazione tra termini disomogenei, mettendo a confronto una interpretazione politica ed una giuridica della fedeltà. Vero è che nelle democrazie che si difendono la richiesta di adesione a valori assume un peso maggiore che nelle democrazie aperte, ma ciò attiene al piano dell'analisi politica del dovere di fedeltà. Vero è anche che nelle democrazie aperte il dovere di fedeltà è da interpretarsi come rigorosa osservanza delle leggi, ma questo è vero più in generale per qualsiasi sistema, quando ci si limiti al piano dell'interpretazione giuridica del dovere di fedeltà. Nessun sistema di organizzazione del potere, democratico o autoritario che sia, – giova ripeterlo – può pretendere giuridicamente un'adesione intima a principi e valori. E' vero che le democrazie si distinguono a seconda che siano o meno disposte ad accettare il

⁵⁹ M. MAZZIOTTI DI CELSO – G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova 2003, 250 s. La tesi, che per stessa ammissione degli autori si propone di integrare l'opinione di Esposito, appare così fortemente estensiva del pensiero di quest'ultimo, il quale – per converso – aveva esplicitamente e ripetutamente considerato imprescindibile il rispetto del principio della certezza degli obblighi giuridici.

⁶⁰ Così G.M. SALERNO, *Art. 54*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 1080, con chiaro riferimento alla natura giuridica del dovere di fedeltà, ma v. pure ID., *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino 2005, 522 s. e 528 s.

⁶¹ La preoccupazione è diffusa in dottrina: oltre allo stesso C. ESPOSITO, *op. cit.*, 52, nota 120, il quale sostiene con estrema chiarezza che <<l'obbligo di fedeltà non dà luogo (...) a particolari doveri del singolo da aggiungere a quelli *certi* statuiti nelle leggi>> e che esso svolgerebbe una funzione di supplenza ed integrazione <<dell'obbligo di obbedienza ai precetti (*certi*) dell'ordinamento>> (i corsivi sono miei), anche A. CERRI, *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma 1989, 3, precisa che <<la fedeltà, innanzi tutto, non può essere in contrasto col principio di legalità. I cittadini sono tenuti a quei soli *doveri* che precise norme impongono>>. (Qui il corsivo è testuale).

⁶² La tesi è di A. CERRI, *Sul principio di fedeltà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, II, 763.

⁶³ Cfr. ID. *Fedeltà*, cit., 2 ss.

dissenso sui valori fundamentalissimi del sistema, ma – come si è già cercato di dimostrare – non è vero che il dovere di fedeltà, analizzato su un piano strettamente giuridico, muti di significato in questi diversi contesti. Anche in una democrazia che si difende la fedeltà, giuridicamente, non sarà null'altro che osservanza e la differenza consisterà piuttosto nella natura della normazione che i due tipi di ordinamenti si saranno dati nell'area tipica della difesa del sistema. Una democrazia protetta introdurrà norme più stringenti di altre democrazie a tutela dei propri assetti, norme in grado di penetrare e limitare maggiormente la sfera delle libertà individuali. Solo quando ci si trasferisca su un piano metagiuridico, si potrà ammettere che la fedeltà viri di significato nel passaggio da un sistema all'altro e si potrà convenire che l'interpretazione in senso politico della fedeltà come richiesta di adesione ideologica trovi molto più spazio nelle democrazie protette che in quelle aperte. Se è vero che il diritto non può punire atteggiamenti interiori ma solo comportamenti, è anche vero che esiste un'area di comportamenti intimamente ed indissolubilmente connessa ai convincimenti: quella della manifestazione del pensiero. Malgrado ciò, quando una democrazia protetta consideri eversiva e sanzioni una manifestazione del pensiero contraria a principi costituzionali di fondo avvertiti come indisputabili, giuridicamente – a rigore – essa non sta esigendo dal consociato una adesione ideologica “necessaria”⁶⁴, ma sta utilizzando il diritto per incidere, secondo la sua fisiologia, su comportamenti (la manifestazione del pensiero) e non su convincimenti (la libertà di pensiero).

5.3. La fedeltà come osservanza delle norme che conferiscono identità al sistema e sono strategiche per la sua salvaguardia. - Torno qui, in conclusione, ad una considerazione che avevo assunto come dato di partenza. La natura fondamentale etica del concetto di fedeltà, la sua trasposizione sul piano della politica e la sua strumentalizzazione in ambito giuridico ci mettono di fronte ad un dovere dall'esegesi complessa. Tenere allora distinti nella riflessione i vari piani interpretativi appare come un esercizio che assume una dimensione centrale nel perseguire obiettivi di chiarezza. Viceversa la continua ibridazione e contaminazione tra essi genera confusione concettuale piuttosto che dissiparla.

Ciò non significa affatto negare che il legame tra questi piani possa essere molto intenso, né negare il profondo nesso di causa-effetto che esiste tra la percezione che si ha a livello metagiuridico del dovere di fedeltà nei diversi contesti storico-politici ed il suo concreto invero nell'ordinamento giuridico. Come mostrano in maniera esemplare le esperienze totalitarie, e secondo una regola che è applicabile anche alle democrazie, quanto più il dovere di fedeltà sia politicamente inteso come un dovere di adesione ideologica, tanto più esso si presterà a consentire e giustificare l'immissione nell'ordinamento di norme antisovversive e liberticide, generando al suo interno – qualora si tratti di sistemi democratici – livelli di contraddizione più o meno insanabili a seconda che tali norme compaiano già a livello costituzionale, come avviene in Germania, o vengano previste al livello legislativo, secondo l'esperienza statunitense. Ma una democrazia davvero avanzata e matura – come si è già detto – tenderà progressivamente ad affrancarsi da una interpretazione politica del dovere di fedeltà come dovere di adesione a valori. In uno sforzo ricostruttivo che, scontando consapevolmente il rischio di una eccessiva semplificazione, provi a dare una lettura di tipo gradualistico, mi sembra si possa dire che quel dovere di fedeltà che un regime autoritario – sia pure in maniera del tutto illogica – tenderebbe ad interpretare politicamente come un “imperativo” di adesione ideologica, in una democrazia protetta diviene una sorta di pressante

⁶⁴ Secondo l'aggettivazione utilizzata dall'autore nel titolo del § 3 del suo saggio: cfr. ID. *Sul principio di fedeltà*, cit., 751.

“richiesta” di adesione a valori ed in una democrazia aperta si attenua al punto da non poter rappresentare nulla di più di una semplice “aspettativa” di adesione. Per questo ritengo che la nostra democrazia, in quanto considerata aperta⁶⁵, non tolleri neanche sul piano della mera analisi politica un’interpretazione del dovere di fedeltà come imperativo o pretesa e neppure come richiesta di adesione ai valori di fondo.

Per qualunque sistema di organizzazione del potere il consenso rappresenta un fattore nevralgico, ma per una democrazia avanzata l’unico consenso che davvero conta è quello meditato e sincero, non certo quello artificioso ed ipocrita⁶⁶.

Giungono qui di preziosa utilità le considerazioni di Carlo Esposito il quale, nel dare – come si è visto – al dovere di fedeltà una funzione di supplenza o di integrazione dell’obbligo di obbedienza alle norme quando, in circostanze straordinarie, il vigore dell’ordinamento divenisse incerto, nega recisamente che esso implichi un obbligo di adesione ideologica:

(...)solo la arbitraria identificazione della Repubblica con un complesso di dottrine potrebbe giustificare in nome della fedeltà all’una l’obbligo di aderire alle altre, e trasformare lo Stato in una Chiesa con i suoi dommi da garantire contro gli infedeli⁶⁷.

E, procedendo nella metafora negata, aggiungerei che parimenti la costituzione non è un libro sacro che pretenda acritico fideismo e che essa non realizza una sorta di sacralizzazione dei valori che esprime. Una democrazia matura è una democrazia laica rispetto ai propri stessi valori, che non avalla forme di “costituzionalismo etico”⁶⁸ consapevole della importanza di un punto di vista esterno al diritto e che non conta su forme di indottrinamento, ma sulla elevata ed intrinseca capacità di persuasione dei valori stessi che essa assume a proprio fondamento.

Un’ulteriore considerazione conclusiva è la seguente. Per chi ritenga – con Kelsen – che la fedeltà sia un concetto morale e politico, senza un proprio significato giuridico peculiare, che giuridicamente non può che essere assimilata all’osservanza, è del tutto ovvio che quello della ricerca di una autonomia concettuale della fedeltà dalla osservanza è un falso problema esegetico. Non è possibile pretendere di rintracciare un significato giuridico del dovere di fedeltà che sia contemporaneamente autonomo rispetto a quello del dovere di osservanza, perché è precisamente dal concetto di osservanza che la fedeltà prende a prestito il proprio significato giuridico, non possedendone uno proprio. E’ ovvio che sarà sempre possibile tornare sul terreno dell’interpretazione politica per ravvisare quel particolare significato di adesione ideologica del dovere di fedeltà che gli conferisca una sua autonomia concettuale, ma deve esser chiaro che una simile operazione ermeneutica riesce a recuperare autonomia solo perché comporta la rinuncia a dare un’interpretazione giuridica del dovere di fedeltà. Giuridicamente infatti l’unica fedeltà concepibile è una fedeltà materiale, non ideologica. Occorre allora desistere dalla pretesa di rintracciare a tutti i costi una differenza tra

⁶⁵ Sul punto *ivi* 763 s. e ID., *Fedeltà*, cit., 2 s.

⁶⁶ Cfr. ancora ID., *Libertà di manifestazione del pensiero, propaganda, istigazione ad agire*, in *Giur. cost.* 1969, 1185 ss., spec. 1188 s.

⁶⁷ Cfr. C. ESPOSITO, *op. cit.*, 52.

⁶⁸ Per questa espressione cfr. L. FERRAJOLI, *op. cit.*, 216 il quale, con riferimento al diritto penale, annovera tra le svolte antilluministiche della seconda metà dell’800 il formalismo etico che, appiattendolo la morale sul diritto, assume il punto di vista giuridico come il solo ammissibile ai fini della giustificazione etico-politica del diritto. Attraverso l’abbandono di un punto di vista esterno si giunge a naturalizzare il diritto positivo e ad obliterare il problema filosofico-politico dell’onere della giustificazione esterna. <<Ne è risultata una cultura giuridica acriticamente contemplativa che, quando non è pervenuta a teorizzare il dovere morale dell’obbedienza o addirittura della “fedeltà allo stato”, si è espressa di solito in forme qualunquistiche e conservatrici di *legalismo etico* – cioè nell’adesione morale e politica a valori e agli interessi protetti dal diritto positivo – o nel migliore dei casi in una sorta di *costituzionalismo etico*, consistente nella sacralizzazione dei valori costituzionali in quanto tali, assolutizzati ed interiorizzati come specifica ideologia giuridica progressista>>.

fedeltà ed osservanza e partire dal presupposto – nonché rassegnarsi serenamente all’idea – che la confusione concettuale esiste ed è irrimediabile. Una volta che si sia accettato come dato di fatto questo presupposto, nulla vieta di aprire uno spazio di riflessione per verificare se sia o meno comunque rintracciabile un simulacro di distinzione concettuale tra i due doveri; ma questa ricerca non deve essere assunta come una sorta di imprescindibile priorità esegetica.

Ho già anticipato che, in effetti, una distinzione, a mio avviso, esiste, ma riguarda esclusivamente l’ampiezza dell’oggetto dei doveri in questione. Assumendo di conferire una natura giuridica al dovere di fedeltà ed assumendo che il suo contenuto equivalga ad un dovere di osservanza, la fedeltà mostra, per il suo stesso campo semantico, di avere un oggetto più circoscritto e di occupare quindi un’area ben più limitata rispetto al generico e più vasto dovere di osservanza. Infatti, se è convincente la tesi che la fedeltà consista giuridicamente nell’osservanza, non è affatto persuasivo che qualunque atto di inosservanza si traduca sempre in un atto di infedeltà. Un residuo di distinzione concettuale è dunque ravvisabile in questa diversa ampiezza dei due doveri e nelle considerazioni già svolte che consentono di mettere la fedeltà in relazione alla difesa del sistema.

L’area della fedeltà è allora un’area limitata di osservanza, quella che ha riguardo a norme che da un punto di vista sostanziale mostrano di avere un valore ponderale elevato ai fini della stabilità dell’ordine costituito e/o⁶⁹ la cui inosservanza viene avvertita come un *vulnus* per il sistema a causa degli effetti potenzialmente destabilizzanti e quindi come una ferita profonda nel rapporto – *lato sensu* fiduciario – che dovrebbe intercorrere tra cittadino e stato. Si tratta delle norme antisovversive, espressamente introdotte dal legislatore con uno scopo di salvaguardia dell’assetto ordinamentale. Ma si tratta altresì – e, forse, soprattutto – delle norme qualificanti il sistema di organizzazione del potere, quelle cioè che possiedono lo spessore necessario a conferire identità al sistema⁷⁰. La loro strumentalità ai fini della tutela dell’assetto politico-costituzionale è implicita e discende dalla loro stessa capacità di qualificazione: se una norma è in grado, per i propri contenuti oltre che per la propria collocazione gerarchica, di connotare nel profondo il sistema, contribuendo a definirne negli aspetti assolutamente essenziali il profilo identitario, la sua inosservanza ed il suo possibile travolgimento rappresentano, in maniera pressoché consequenziale, un attacco al sistema stesso poiché, per propria intrinseca natura, essa è necessariamente cruciale per la difesa di quell’ordine costituito. Si prefigura qui, infatti, una inosservanza che, conformemente al concetto di fedeltà che si è tentato di illustrare, investe appunto le cose che contano, quelle giudicate essenziali all’interno del rapporto di cittadinanza; investe le norme che, conferendo identità all’ordinamento, ne rappresentano al tempo stesso una sorta di presidio e di baluardo. Nel nostro ordinamento queste norme non possono che essere quelle che definiscono il sistema dei valori di fondo che è alla base dell’ordinamento costituzionale e gli assetti istituzionali di massima ispirati al metodo democratico che discendono dalle scelte costituenti⁷¹.

⁶⁹ L’uso di una congiunzione anche disgiuntiva è motivato qui dalla eventualità che anche l’inosservanza di norme apparentemente non influenti sulla stabilità del sistema finisca con l’apparire destabilizzante in ragione dei caratteri specifici che l’inosservanza stessa può assumere, con riferimento cioè alle modalità ed alle situazioni concrete o allo *status* del soggetto.

⁷⁰ Stabilisce un nesso tra fedeltà ed identità dell’ordinamento, sia pure nel contesto di una riflessione di differente tenore, anche G.M. SALERNO, *Il dovere di fedeltà...*, cit., 525 ss.

⁷¹ Penso che non sia del tutto corretto associare *tout court* l’area della fedeltà a quella dei limiti alla revisione costituzionale, come pure è usuale in dottrina. Mi sembra fondata la considerazione di A. CERRI, *Fedeltà*, cit., 2, per cui se anche si negasse l’esistenza di limiti alla revisione costituzionale, resterebbe pur sempre da stabilire qual è la condotta che lo stato deve tenere nei confronti del sovversivo. In quanto se ne riconosca l’esistenza, i limiti alla revisione, riguardando i principi che identificano il sistema e che risultano per questo essenziali alla

L'operazione ermeneutica condotta qualificando il dovere di fedeltà come un dovere di osservanza in aree particolarmente delicate per la sopravvivenza del sistema non riesce, né pretende – come si è detto – di dissipare la confusione concettuale tra i due doveri nella ristretta area che essi hanno in comune. Un margine un po' più marcato di autonomia concettuale tra essi potrà divenire maggiormente evidente, secondo l'intuizione di Esposito, nei momenti di instabilità del sistema e di tendenziale ineffettività del tessuto legislativo. Ma va notato pure che quella funzione suppletoria o integratrice dell'obbligo di obbedienza che l'autore riconosce al dovere di fedeltà nei momenti di crisi non sembra essere altro, in fondo, che l'effetto della riemersione dell'anima etico-politica del dovere di fedeltà, che dovrebbe eventualmente spingere il consociato a sentirsi obbligato al rispetto di norme fondamentali per la tenuta del sistema, pur essendone incerta l'effettività e pur essendo precaria la capacità di controllo da parte delle autorità costituite.

6. Fedeltà, cittadinanza ed identità nazionale. – Se la ricostruzione dommatica del dovere di fedeltà svela passaggi indubbiamente controversi, è però almeno chiara l'esistenza di un nesso inscindibile tra fedeltà ed identità nazionale, non essendo tradizionalmente neppure concepibile un dovere di fedeltà fuori dal rapporto di cittadinanza⁷². Da qui l'interesse ad una breve riflessione sul concetto di nazione e di cittadinanza accolto nel nostro ordinamento al fine di ricavarne alcune indicazioni utili anche per l'esegesi del dovere di fedeltà ed eventualmente qualche conferma.

sua sopravvivenza, tendono ovviamente a disporsi nell'area della fedeltà, ma ciò non dipende – a rigore – dalla loro natura di limiti alla revisione costituzionale, che è a sua volta derivata, bensì dal loro carattere di principi di fondo, capaci di qualificare e dare identità al sistema.

⁷² Il dovere di fedeltà è tradizionalmente considerato in dottrina un dovere inderogabile di solidarietà politica riferibile al solo cittadino. E tuttavia non si può non registrare l'opinione di chi, con occhi volti ai problemi posti dalla società multiculturale, invoca l'estensione di tutti i doveri costituzionali ad una comunità politica più ampia che includa anche i soggetti privi di cittadinanza: così E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, Relazione al Convegno annuale 2009 dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti su <<Lo Statuto costituzionale del non cittadino>>, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, (versione provvisoria). In questa riflessione non si mette in dubbio che i doveri costituzionali siano stati concepiti e positivizzati come doveri dei cittadini, né che la solidarietà politica, economica e sociale che i costituenti avevano in mente fosse quella interna ad una comunità definita sulla base di un criterio di cittadinanza nazionale di tipo tradizionale. Si accoglie anzi l'idea che nella vicenda storica che mette capo alla rivoluzione borghese e trascorre nell'esperienza dello stato liberale, a causa dell'inesorabile processo di universalizzazione che ha investito i diritti, i doveri abbiano contribuito a definire lo *status* del cittadino nazionale assai più che i diritti stessi, agendo sul piano della costruzione simbolica di un'appartenenza. Soprattutto quando, alimentandosi di una componente emozionale, fanno leva su concetti come la fedeltà e l'amor di patria, i doveri <<sono assurti a vero e principale discrimine giuridico tra la condizione del cittadino e quella dello straniero, contribuendo, molto più dei diritti universali, a connotare l'identità civica>>. Tuttavia, di fronte alla realtà di società destinate a scontare sempre più i problemi del multiculturalismo, l'autore, evocando l'idea di "patriottismo costituzionale", che sostituisce la Costituzione alla nazione quale elemento unificante di una comunità, e la concezione habermasiana di una "cittadinanza repubblicana" più ampia di quella puramente giuridica, sottolinea la necessità di chiamare il non cittadino ammesso sul territorio dello stato all'adempimento non di semplici obblighi giuridici, ma di tutti i doveri costituzionali di solidarietà, nessuno escluso, poiché tale pretesa <<costituirebbe lo strumento indispensabile per la costruzione di una responsabile convivenza>>. Grazie alla loro funzionalizzazione ad un'idea di solidarietà collettiva, quei doveri infatti sarebbero in grado di svolgere una potente funzione di integrazione sociale.

Mi limito qui a rilevare che, qualora si volesse accedere alla tesi proposta dall'autore di un allargamento, oltre i confini del tradizionale criterio di cittadinanza, della comunità soggetta al dovere di fedeltà, la lettura di tale dovere che si è proposta sul piano giuridico, essendo così solidamente ancorata all'unico criterio giuridicamente plausibile dell'osservanza, non frapporterebbe - in via teorica - soverchi ostacoli d'ordine concettuale.

Interpretato nel proprio profilo giuridico, come osservanza di norme particolari del sistema, il dovere di fedeltà non sembra subire variazioni al variare del modo di concepire l'identità nazionale, ma dei mutamenti sono percepibili invece sugli altri piani interpretativi del dovere, quelli metagiuridici.

Com'è noto, vi sono due diversi concetti di nazione, ai quali conseguono due diversi modi di atteggiarsi del rapporto di cittadinanza. Uno, tradizionalmente ricollegato all'esperienza tedesca, è determinato in senso etnico-culturale: la nazione è intesa come una comunità che possiede delle caratteristiche pre-statali comuni, quali la lingua, l'origine etnica e la cultura, a cui si appartiene naturalmente ed a prescindere dal proprio volere. Per questo la concezione è qualificata come naturalista, tradizionalista e nativista. Qui l'identità nazionale è intesa come identità culturale e la cittadinanza è definita attraverso lo *ius sanguinis*.

Diversamente, e sulla base dell'esperienza francese, l'altro concetto di nazione è tutto improntato alla volontà politica: la nazione è una comunità politica che manifesta l'intenzione di vivere sotto un comune ordinamento. Questa concezione è dunque artificialista, volontarista ed elettivista. L'identità nazionale è qui concepita come identità politica e la cittadinanza viene definita anche sulla base dello *ius soli*⁷³.

Nel primo caso domina un'idea innata di appartenenza e la nazione – configurata come un gruppo sociale pre-statale – funge da base per lo stato; nel secondo caso prevale un'idea volontarista di appartenenza e la nazione – configurata come comunità politica – appare piuttosto come il prodotto dello stato⁷⁴.

E' diffuso e concorde il giudizio che l'esperienza costituzionale repubblicana italiana fondi la costruzione della identità nazionale su una concezione politica e non etnico-culturale di appartenenza. Per un verso mancava il presupposto stesso dell'esistenza di una unità pre-politica, culturale e morale ed era piuttosto diffusa la consapevolezza che l'esistenza politica della nazione sarebbe stata possibile solo grazie all'«artificialismo costituzionale»⁷⁵. Per altro verso si trattava di una decisione costituente che nasceva già in aperta polemica nei confronti del nazionalismo, in reazione agli esiti nefasti dell'esperienza nazifascista.

Non è un mistero che quanto più forti siano i legami interni al gruppo e più profondo e, in un certo senso, ancestrale il sentimento di appartenenza, tanto più il singolo avvertirà un dovere di fedeltà e lealtà nei confronti della comunità cui appartiene. L'idea naturalista di nazione, focalizzandosi sul concetto di appartenenza naturale ed innata al gruppo, tende a far emergere in prevalenza l'aspetto morale del dovere di fedeltà. L'insistenza sulla natura pre-statale della comunità, sui caratteri etnici, linguistici e culturali comuni quali forti fattori di coesione e, in definitiva, su una identità di matrice culturale e spirituale porta in primo piano

⁷³ Sul punto cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *La nazione. Identità nella differenza*, in ID., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. Preterossi, Roma - Bari 2007, 137 ss. che, ripercorrendo brevemente le tappe della nascita della nazione in Francia ed in Germania, fornisce una spiegazione storica dei due differenti universi concettuali, nonché M. DOGLIANI, *Costituente e identità nazionale*, in *Dir. pubbl.*, 2001, I, 60 s.

⁷⁴ In questi termini E.-W. BÖCKENFÖRDE, *La nazione*, cit., 158 ed ID., *Cittadinanza e concetto di nazionalità*, in ID., *Diritto e secolarizzazione*, cit., 167 s., che cita un'efficace espressione di R. Brubaker.

⁷⁵ L'espressione è di M. DOGLIANI, *op. cit.*, 62, ma sul tema si vedano pure F. BILANCIA, *Paura dell'altro. Artificialità dell'identità e scelta dell'appartenenza*, in *Paura dell'Altro. Identità occidentale e cittadinanza*, a cura di F. Bilancia, F.M. Di Sciullo e F. Rimoli, Roma 2008, 220 e F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, vol. I, Torino 2006, 330 s. il quale, dopo aver descritto la condizione di disgregazione in cui si trovava l'Italia alla fine della seconda guerra mondiale ed aver notato che «questa idea di una identità comune del popolo italiano è, nel momento in cui viene fondata la repubblica e entra in vigore la costituzione, un mito», conclude che «non è difficile comprendere allora le ragioni che condussero il costituzionalismo del secondo dopoguerra (...) a non investire risorse sui temi dell'appartenenza, di un'identità collettiva e di un popolo così problematica».

un'idea di fedeltà circondata da doverosità morale. Il rapporto di fedeltà cioè tende ad apparire, al pari dell'appartenenza, come naturale e dovuto, fondato su norme autonome e determinato dal forte senso di identità e dall'alto grado di coesione interna al gruppo.

L'idea volontarista ed elettivista di nazione lascia invece emergere soprattutto il profilo politico del dovere di fedeltà. Il bisogno di lealtà, da un punto di vista ordinamentale, sembra farsi più vivo quando manchi la comunanza etnico-culturale. Il dovere di fedeltà, non più diffusamente percepito dai consociati come un dovere morale in assenza di forti legami interni al gruppo, tende così a trasmigrare, spostandosi dal piano della doverosità morale a quello della doverosità politica, potendo essere fatto oggetto perfino di esplicite previsioni normative⁷⁶. Laddove una comunità è tale sulla base di una matrice politica unificante, quando l'appartenenza si fonda su un'idea volontarista e l'identità è fondamentalmente politica, lo stesso dovere di fedeltà mostra in prevalenza la sua natura di dovere di solidarietà politica. Il rapporto di fedeltà tra individuo e gruppo, conformemente alla natura concettuale dell'appartenenza, tende ad apparire, a sua volta, come voluto più che dovuto, come il frutto di una opzione e d'una precisa volontà politica.

L'idea che la nazione sia una comunità politica che nasce nel momento in cui manifesta la volontà di vivere sotto un comune ordinamento, caratterizzato ovviamente da principi e valori di fondo che gli conferiscono una specifica identità, si concilia però molto male con un dovere di solidarietà politica inteso come imperativo di adesione ideologica ai valori di fondo del sistema. Se è vero che i regimi democratici fondano la propria legittimazione, oltre che su procedure discorsive, su una concezione della cittadinanza basata sull'idea di <<un'identità condivisa non di culture e stili di vita ma di principi e valori politico-costituzionali>>⁷⁷, quei principi e valori devono essere appunto liberamente condivisi e non possono formare oggetto di un dovere di adesione ideologica. Qui l'interpretazione del dovere di fedeltà come imperativo di adesione ideologica a dei valori svela tutta la propria incongruenza: non solo essa è incoerente rispetto ad un sistema democratico maturo ed avanzato, non solo contraddice fondamentali diritti di libertà, non solo non si concilia con la struttura pluralistica della nostra società, assunta essa stessa come un valore, ma contraddice la logica di fondo e la matrice ideale che sono sottese al nuovo e più avanzato concetto di identità politica.

E' proprio la natura artificiale e volontaria di questa comunità, l'idea di improntare identità ed appartenenza ad una volontà politica ad accreditare l'immagine di un dovere di fedeltà politicamente inteso come una aspettativa di adesione ai valori di fondo dell'ordinamento attorno al quale il gruppo ha trovato unità. Se, almeno astrattamente, un'appartenenza politica non venga concepita come naturale ma come intenzionale, <<frutto di un processo di adesione libero e volontario da parte degli individui ad un comune progetto>>⁷⁸, anche la fedeltà, ben lungi dalla logica della adesione ideologica imposta e pretesa, apparirà invece come il risultato di una libera scelta e di un atto di volontà del cittadino e potrà essere considerata più come un dato presupposto che come un obiettivo da raggiungere.

⁷⁶ Ne fornisce un esempio emblematico l'esperienza statunitense, come ci ricorda E.-W. BÖCKENFÖRDE, *La nazione*, cit., 148 s.: la nazione che, nel continente americano, <<si andava in tal modo costituendo in base all'umanità, non all'etnia, era pronta ad accogliere e integrare milioni di immigranti da tutte le parti del mondo, malgrado la grande varietà di etnie e di linguaggi. Ci si aspettava – e ci si aspetta tuttora – una cosa sola, su cui non si transigeva: la disponibilità e l'attiva volontà di vivere in tale ordinamento e di entrarne a far parte come cittadini leali e patriottici>>.

⁷⁷ In questi termini F. CERRONE, *op. cit.*, 335, con riferimento al pensiero di Habermas.

⁷⁸ Così F. BILANCIA, *op. cit.*, 220.

7. **Qualche osservazione conclusiva.** – Mi concedo un’annotazione ultima, che prende spunto anche da un dato di attualità politica e che consapevolmente sconta dunque il rischio di apparire transeunte, ma che da quel dato, rapidamente, mira ad affrancarsi per rivendicare un valore d’ordine generale.

La realtà storico-politica di cui siamo testimoni mi sembra restituire con chiarezza un’immagine abbastanza impietosa e desolante del fatto che un tema tanto metagiuridico quanto poco giuridicizzabile come quello della fedeltà consenta livelli di dissociazione quasi patologici tra forma e sostanza, tra realtà ed apparenza, tra essere e dover essere⁷⁹. Poiché sono persuasa che la fedeltà vada ricercata nella sostanza più che nelle forme, nella realtà più che nelle apparenze, nell’essere più che nel dover essere, credo anche che il tema della fedeltà, proprio a causa del suo ruolo nevralgico, che definirei quasi di “*garanzia extra ordinem*” per la sopravvivenza del sistema, dovrebbe scrupolosamente essere posto al riparo da ogni ipocrisia, da ogni retorica, formalismo, infingimento, uso demagogico o illogica ed impossibile pretesa.

E’ proprio il fatto di attribuire alla fedeltà, metagiuridicamente intesa, una straordinaria valenza ai fini della preservazione delle strutture e dei valori di un sistema democratico che mi induce ad augurarmene il minor grado di strumentalizzazione possibile da parte dell’ordinamento giuridico. Senza contare poi che una simile giuridicizzazione rappresenterebbe con più probabilità un segno di debolezza e fragilità anziché di forza e stabilità del sistema.

La “fede”, prima ancora della fedeltà, nei valori di fondo della democrazia costituisce forse il bene più prezioso che una comunità politica deve serbare in se stessa; un bene da coltivare e gelosamente custodire quale antidoto al peggior dei rischi: quello di trasmodare nell’illiberalità.

E, ciò nonostante, una ricostruzione della fedeltà in chiave deontica e giuridica non è concepibile fuori dai limiti che ho cercato di configurare senz’apparire paradossale.

⁷⁹ Il riferimento – sia detto per esplicito – va ai comportamenti della maggioranza politica di turno che sembra voler vivere ai margini della legittimità costituzionale assumendo ricorrentemente posizioni che appaiono come gravemente lesive di principi e valori assolutamente fondanti del sistema costituzionale e dunque indisponibili, quali il principio della separazione dei poteri o quello di uguaglianza. Questa stessa maggioranza, al medesimo tempo, trova però opportuno farsi promotrice di un disegno di legge di origine governativa, con cui propone di tornare a rendere obbligatorio il giuramento per l’assunzione del dipendente nella pubblica amministrazione, secondo una formula che imporrebbe di giurare fedeltà alla Repubblica, oltre che leale osservanza della Costituzione e delle leggi, nel presupposto che il giuramento serva <<a rafforzare la coscienza civile del Paese e a valorizzare la figura del dipendente pubblico>> e che conferisca <<più dignità>> alla pubblica amministrazione. Il disegno di legge, adottato in seno al Consiglio dei Ministri del 12 novembre 2009, contiene norme in materia di semplificazione del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini ed il conferimento di una delega al Governo per l’emanazione della Carta dei doveri delle pubbliche amministrazioni. Le dichiarazioni sopra riferite, rilasciate dal ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione nel corso di una conferenza stampa tenutasi lo stesso giorno, sono reperibili alla pagina <http://www.governo.it/GovernoInforma/Multimedia/dettaglio.asp?d=52700>.

Occorre ricordare che l’art. 3 del d.p.r. n. 253/2001 ha espressamente abrogato l’art. 11 del d.p.r. n. 3/1957 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato), che prevedeva per gli impiegati pubblici il duplice obbligo di fare solenne promessa all’atto dell’assunzione in prova e di prestare giuramento all’atto dell’assunzione del servizio di ruolo, a pena di decadenza dall’impiego. La formula implicava fedeltà alla Repubblica, oltre che osservanza della Costituzione e delle leggi ed adempimento dei doveri nell’interesse dell’amministrazione per il bene pubblico. L’obbligo di prestare giuramento di fedeltà è rimasto in vigore per i soli dipendenti delle amministrazioni dello stato elencati nell’art. 4, comma 2 del d. lgs. n. 29/1993, appartenenti alle categorie cosiddette “non contrattualizzate” (si tratta di magistrati, personale militare e delle forze di polizia, diplomatici ecc.), che il suddetto decreto legislativo ha escluso dalla privatizzazione del rapporto d’impiego.

Siamo, in fondo, ora e sempre, alla mercé della capacità intrinseca delle buone idee di persuadere, diffondersi e sopravvivere. Metagiuridicamente.