

Crisi di governo, emergenza sanitaria, etica pubblica repubblicana

editoriale

17 dicembre 2020

SOMMARIO: 1. Il clima della odierna vigilia di Natale, segnato da una vistosa carenza di senso dello Stato, al confronto con quello della vigilia di Natale del '47 che ci ha offerto una luminosa testimonianza di comune appartenenza alla neonata Repubblica e di condivisione dei suoi valori fondanti. – 2. Il bisogno di rileggere le disposizioni di organizzazione della Carta alla luce di quelle sostantive e, in specie, dei principi fondamentali (l'esempio illuminante dell'art. 94, con riguardo alla relazione fiduciaria ed alla necessità del suo complessivo ripensamento). – 3. Il modello costituzionale di crisi di governo e il suo valore solo in situazioni di quiete ordinamentale, non già per quelle di emergenza che sollecitano vigorosamente tutti – cittadini, forze politiche, istituzioni – ad una prova collettiva di responsabilità, di unione e di adesione all'etica pubblica repubblicana, in difetto della quale a gravi rischi si trova esposta la stessa tenuta della forma di Stato.

1. Il clima della odierna vigilia di Natale, segnato da una vistosa carenza di senso dello Stato, al confronto con quello della vigilia di Natale del '47 che ci ha offerto una luminosa testimonianza di comune appartenenza alla neonata Repubblica e di condivisione dei suoi valori fondanti

Ignoro, al momento in cui consegno per la stampa questa succinta riflessione (il 16 dicembre 2020), quale piega prenderà la c.d. “verifica” di governo che il Presidente del Consiglio ha avviato da giorni e che avrà il suo *punctum crucis* nell'incontro con la delegazione di Italia Viva capeggiata da M. Renzi, già programmato e quindi rinviato per impegni istituzionali di una delle sue esponenti di spicco, la Ministra T. Bellanova. Licenzio ugualmente lo scritto a motivo del fatto che racchiude alcune brevi notazioni di ordine teorico, idonee a portarsi oltre la contingenza e i suoi possibili esiti.

La vigilia di Natale dell'*annus horribilis* che sta per chiudersi appare fortemente segnata dal soffio di vento impetuoso di una crisi di governo incombente che potrebbe aprirsi da un momento all'altro con effetti imprevedibili, di sicuro comunque nocivi, non soltanto al piano dei rapporti tra le forze politiche (e, di riflesso, tra gli operatori istituzionali) ma anche a quello della tenuta dei conti pubblici ed agli scenari che potrebbero delinearsi in ambito internazionale e sovranazionaleⁱ. Scenari a tinte fosche, gravemente pregiudizievoli per la comunità statale, forieri d'inquietudine ed incertezza a carico di una collettività già duramente provata dall'emergenza sanitaria in corso e ben lungi – è da temere – da un pur graduale affievolimento, se non pure dal suo integrale superamento.

Per uno di quei singolari e misteriosi meccanismi che reggono le associazioni di idee, osservando i comportamenti degli operatori politici oggi sulla scena mi è tornato in mente un altro scenario, quello della vigilia di Natale del '47, allorché la Costituente si accingeva a licenziare la legge fondamentale della Repubblica italiana, approvata – come si sa – a larghissima maggioranza, espressiva di un'intesa tra le più consistenti forze politiche rappresentate in seno all'Assemblea che aveva resistito a vicissitudini e traversie che pure ne avevano segnato il faticoso cammino, specie lungo l'anno che anche allora stava per volgere al termineⁱⁱ. Un'intesa, dunque, che aveva superato la durissima prova della primavera dello stesso anno, segnata dalla frattura tra le principali forze politiche antifasciste e dalla conseguente uscita delle sinistre dal Governo presieduto da Alcide De Gasperi; ed un'intesa che – per ciò che qui maggiormente importa – rendeva eloquente e tangibile testimonianza del senso elevato di una comune appartenenza alla neonata Repubblica, di adesione ai valori in essa trascritti, per la cui affermazione non pochi membri dell'Assemblea avevano pagato un duro prezzo sulla propria pelle impegnandosi fattivamente nella lotta clandestina al regime. Insomma (e in breve), una limpida e luminosa testimonianza di responsabilità collettiva, diffusamente avvertita e praticata da operatori politici pure ormai schierati su fronti avversi, di

consapevolezza che nella spinosa congiuntura del tempo era di vitale importanza dare ad una collettività stremata dalla guerra un segno di unione attorno a valori condivisi. Non oso, infatti, neppure immaginare cosa mai sarebbe potuto accadere nella sciagurata ipotesi che l'accordo alla Costituente fosse "saltato" e che i lavori, dunque, si fossero conclusi con un nulla di fatto: un Paese sicuramente abbandonato a se stesso, allo sbando, senza Costituzione, dal momento che, pur non essendo mai stata formalmente abrogata la Carta statutaria del 1848, essa era ormai da tempo divenuta un mero pezzo di carta, un corpo senza anima, un fantoccio incapace di reggersi in piedi.

Ci ha salvato il senso di responsabilità dei protagonisti di quella sofferta ma anche esaltante stagione, nella quale le ferite ancora sanguinanti erano lenite dalla speranza di un domani finalmente più clemente: di *tutti* i protagonisti, tengo a precisare, al di là del colore delle casacche indossate.

Oggi, di contro, avverto un senso di irresponsabilità diffusa, pericolosamente circolante come il virus che ormai da quasi un anno ci affligge ed inquieta, da cui potrebbe trarre alimento quella indisponibilità a ricercare, con onestà d'intenti e sia pure a fatica, costi quel che costi, un punto di incontro, sì da scongiurare l'esplosione di una crisi la cui conclusione – è sicuro – non vedrebbe il quadro politico diviso in vincitori e vinti ma solo sconfitti, a partire dalla gente obbligata a pagare sulla propria pelle il prezzo insopportabile di scelte comunque non volute, non comprese e – ciò che più conta – dissennate.

Settanta e passa anni addietro i membri della Costituente hanno dimostrato coi fatti la vitalità dei valori iscritti, specie per il tramite dei principi fondamentali, nella Carta, ancora prima che quest'ultima entrasse in vigore. Oggi, di contro, sembra che essi siano stati dimenticati e che la formula, dal formidabile potenziale espressivoⁱⁱⁱ, che sancisce il dovere di fedeltà alla Repubblica appaia agli occhi degli operatori politici (quanto meno di alcuni...) come meramente espressiva di un concetto astratto o, diciamo pure, oscuro ed incomprensibile, privo di effettiva *vis* prescrittiva.

Ed invece non è così, come peraltro è stato messo in chiaro con opportuni argomenti da alcuni studi accurati che si sono dedicati ad esplorarne la formidabile capacità pervasiva dell'esperienza, estesa a pressoché tutti gli ambiti materiali riguardati dalla Carta.

2. Il bisogno di rileggere le disposizioni di organizzazione della Carta alla luce di quelle sostantive e, in specie, dei principi fondamentali (l'esempio illuminante dell'art. 94, con riguardo alla relazione fiduciaria ed alla necessità del suo complessivo ripensamento)

Stranamente, ancora oggi anche la più accreditata dottrina sembra trascurare un dato elementare, bisognoso di essere tenuto nel dovuto conto in sede di ricostruzione teorica, vale a dire che le disposizioni sulla organizzazione (e le relative vicende) non possono essere intese a modo nel "chiuso" della parte seconda della Carta che le contiene, senza cioè che siano riportate e guardate alla luce della prima e, più ancora, dei principi fondamentali che informano di sé l'intero edificio costituzionale.

Faccio solo un esempio al riguardo, al fine di dare un minimo di concretezza al discorso che vado ora sommariamente facendo. Se è vero – com'è vero – che le dinamiche della forma di governo e persino quelle della forma di Stato risentono anche (ed in corposa misura) dell'influenza di fattori aventi origine esterna (e, segnatamente, di dinamiche che si affermano e svolgono in ambito internazionale ed eurounitario), ebbene il disposto di cui all'art. 94 della Carta che fa obbligo al Governo di godere della fiducia delle Camere non può essere percepito nella sua stessa essenza muovendo da una "logica" – come dire? – autoreferenziale,

curtense. Certo, è fuor di dubbio che della fiducia stessa non possa in alcun caso o modo farsi a meno ma accanto ad essa c'è pure – come si è tentato di mostrare altrove^{iv} – quella dei mercati internazionali e dei *partners* europei, venuta meno la quale il Governo è obbligato a gettare la spugna, come è stato eloquentemente acclarato dalla caduta – si badi: da noi come in più Paesi dell'eurozona – di numerosi Governi nel momento in cui la crisi economica nel 2011 si è maggiormente acuita fino a divenire davvero soffocante.

Possiamo – se così piace – restare ancorati alla lettera del dettato costituzionale e seguitare a riproporre stancamente lo *slogan* di una fiducia solo “domestica”, che nasce vive e muore *intra moenia*; la realtà, però, è molto diversa e chiudere gli occhi davanti ad essa equivale a fare come lo struzzo che ficca la testa sotto terra per non vedere il nemico che avanza o, diciamo pure in termini teoricamente significativi, limitarsi ad una lettura... *letteralistica* degli enunciati costituzionali, mettendo bellamente da canto i materiali offerti dall'esperienza, specie nelle sue più salienti e vigorose tendenze, dai quali attinge ed incessantemente si rinnova la costituzione materiale della Repubblica^v.

Il vero è che l'esperienza alla quale si è fatto ora cenno, di cruciale rilievo – come si sa – per alcune delle più rilevanti dinamiche politico-istituzionali, riguardata da una prospettiva di ancora più largo respiro conferma *per tabulas* che lo Stato non è più, in sé e per sé, pienamente sovrano, come un tempo si credeva ed ancora oggi talora in modo tralaticio si ripete, assistendosi piuttosto ad uno scenario connotato – come ha rilevato un'accreditata dottrina – da uno *Stato senza sovrano* o – come a me piace dire – da una *sovranità parcellizzata*, distribuita tra plurimi centri istituzionali, tra i quali con non secondarietà di posto anche l'Unione europea^{vi}.

Riportato questo scenario dal piano istituzionale a quello normativo, ne viene confermata, a mio modo di vedere, l'idea che l'art. 94 richieda di essere costantemente rivisto e rimesso a punto alla luce di quanto dispongono gli artt. 1, 10 e 11 della Carta, nel loro fare “sistema” sia *inter se* che con i restanti enunciati espressivi di principi fondamentali. Come mi affanno a dire ormai da oltre quarant'anni^{vii}, la prospettiva assiologico-sostanziale è quella giusta per intendere le dinamiche della normazione nel loro farsi diritto vivente. Innaturalmente riguardato al di fuori del fascio la luce proiettato dai principi (e, risalendo, dai valori ai quali essi danno, nel modo più genuino ed immediato, voce), ogni disposto della Carta, al pari di ogni altra fonte, rimane avvolto dall'oscurità, muto, incomprensibile.

3. Il modello costituzionale di crisi di governo e il suo valore solo in situazioni di quiete ordinamentale, non già per quelle di emergenza che sollecitano vigorosamente tutti – cittadini, forze politiche, istituzioni – ad una prova collettiva di responsabilità, di unione e di adesione all'etica pubblica repubblicana, in difetto della quale a gravi rischi si trova esposta la stessa tenuta della forma di Stato

Restando al tema delle crisi di governo, se è vero (ed universalmente riconosciuto) che esse comportano comunque un costo, se non altro per la stasi (o, quanto meno, l'affievolimento) che comportano nelle attività di direzione politica, la loro apertura si giustifica – come si è tentato di mostrare in altri luoghi^{viii} – unicamente in vista dell'affermazione di una nuova formula di governo, vale a dire di una diversa composizione della struttura della maggioranza e/o di un nuovo indirizzo politico, nel segno dunque della sostanziale discontinuità rispetto al passato, tant'è che ne risulta impossibile la realizzazione da parte della medesima compagine di governo (pur con qualche marginale aggiustamento interno, con rimpasto) e della maggioranza che fino all'apertura della crisi stessa l'ha sostenuta. È la proiezione verso il nuovo, l'autenticamente nuovo, che può dunque giustificare il taglio rispetto al passato.

Questo è il modello costituzionale, perlomeno quale ai miei occhi appare.

È però un modello che vale per le situazioni di quiete ordinamentale, seppur connotate da fibrillazione politico-istituzionale: situazioni, cioè, non segnate da una drammatica emergenza quale quella che, ormai da un anno, ci soffoca ed affligge, della quale peraltro non si vedono segni tangibili e rassicuranti di un imminente temperamento.

In una congiuntura in cui è minacciata la stessa identità dell'ordinamento, la sua attitudine a trasmettersi integro nel tempo, a beneficio anche (e soprattutto) delle generazioni che verranno e che, a causa del coronavirus, pagheranno – è purtroppo acclarato –, senza alcuna colpa, un prezzo elevatissimo, ebbene gli schemi forgiati per gli stati di quiete non possono valere, perlomeno nella stessa misura, anche per gli stati di emergenza. In questi ultimi, siamo tutti chiamati – cittadini, forze politiche, istituzioni – ad una prova collettiva di responsabilità e di unione, a rendere, ancora di più di quanto usualmente si fa in situazioni di normalità, testimonianza viva, tangibile, di adesione all'etica pubblica repubblicana, quale risulta mirabilmente scolpita nella tavola dei principi di base dell'ordinamento.

Purtroppo, di contro, l'interesse del *particolare* (o, quanto meno, quello si reputa, alle volte con calcolo sbagliato, essere tale) seguita spesso ad essere anteposto al *generale*, a quello della intera collettività.

In tempo di pandemia ed alla vigilia del varo di una manovra imponente, mai vista prima, di investimenti effettuati per dare un minimo di ristoro ad una collettività duramente provata e messa in ginocchio dal virus, l'apertura di una crisi di governo, al di fuori di situazioni esse pure eccezionali che la impongano^{ix}, non è consentita, *quali che siano le ragioni addotte a suo sostegno*. L'immagine che l'Italia darebbe di sé davanti alla Comunità internazionale, ai mercati, ai *partners* europei sarebbe devastante, foriera di effetti negativi dal costo insopportabile, sicuramente compromettenti la fiducia che ancora (almeno in parte e, forse, *sub condicione*) si nutre nei riguardi del nostro Paese e di chi lo governa in ordine all'adempimento dei gravosi impegni richiesti dalla sofferta congiuntura in atto.

Materialmente, l'affermazione dello scenario ora delineato non può, ovviamente, essere impedita. Il Capo dello Stato che ha invocato una prova di "serietà" (e, dunque, di responsabilità) da parte di tutti gli operatori non potrebbe far altro che avvalersi degli strumenti di cui usualmente dispone al fine di gestire la crisi stessa, confidando che possa concludersi con la massima celerità. Ciò che però materialmente potrebbe accadere resta ugualmente, a mio modo di vedere, in punto di diritto (e salvo appunto casi eccezionali), illecito: non è – si badi – meramente, sommamente inopportuno al piano politico^x; è, appunto, come si è veduto, costituzionalmente vietato dal canone che impone il dovere di fedeltà alla Repubblica ed ai suoi valori, e tale resta, anche se poi la sanzione ultima, a conti fatti, non può che essere quella di cui si ha riscontro (nei limiti in cui davvero si riesca ad avere...) sul terreno della responsabilità politica diffusa. Non ci si illuda, tuttavia, che, malgrado i segni evidenti di stanca sopportazione, di distacco e talora – se posso esprimermi con cruda franchezza – di vero e proprio disgusto nei riguardi degli operatori politici di questo o quel colore, la comunità statale seguirà a lungo ad assistere inerme alle disinvolute ed irresponsabili manovre di palazzo ed allo scempio della Costituzione ad esse conseguenti. Sarebbe un cinico calcolo che potrebbe rivelarsi fallace e portare a reazioni imprevedibili di cui già in occasione della prima tornata elettorale utile potrebbe aversi conferma: reazioni tanto più pericolose e, in fin dei conti, suscettibili di ritorcersi, a mo' di *boomerang*, contro la stessa comunità, specie in un contesto segnato da un populismo viepiù crescente e diffuso che, mescolandosi ad un nazionalismo becero ed esasperato, finirebbe col dar vita ad una miscela esplosiva. La storia, d'altronde, insegna che proprio laddove la democrazia si mostra fragile, afflitta da gravi contraddizioni e carenze, li trova terreno fertile per svilupparsi ed affermarsi la mala pianta dell'autoritarismo, anche di



quello strisciante che subdolamente si maschera, insinuandosi tuttavia sempre di più tra le pieghe del tessuto sociale e minando le basi portanti dell'edificio repubblicano, fino a determinarne il crollo^{xi}.

La partita che si svolge – come si vede – non riguarda, dunque, unicamente le regole e le regolarità della forma di governo ma coinvolge (e temo possa travolgere) la stessa forma di Stato.

È bene che se ne abbia piena avvertenza, specie da parte di quanti hanno a vario titolo responsabilità della gestione della cosa pubblica, oltre che da parte della comunità statale sulla quale poi ricadono gli effetti della gestione stessa (A. Ruggeri).

ⁱ Ad ogni buon conto, pur laddove l'esito dell'apertura della crisi dovesse essere scongiurato la vicenda qui succintamente annotata la dice lunga circa il grado di interna coesione della maggioranza di governo, segnata da non infrequenti, preoccupanti episodi di fibrillazione interna.

ⁱⁱ Una efficace rappresentazione del clima al tempo imperante può vedersi in E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, Editoriale Scientifica, Napoli 2008.

ⁱⁱⁱ ... i cui tratti maggiormente salienti e qualificanti sono stati fatti oggetto di particolare approfondimento, dopo i noti studi di G. Lombardi e L. Ventura, part. da A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013.

^{iv} ... nel mio *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in Federalismi.it, 23/2011, 30 novembre 2011.

^v Trovo invero singolare – se posso esprimermi con franchezza – che di quest'*animus* metodico-teorico diffuso si faccia portatrice la dottrina corrente, anche nelle sue più accreditate espressioni, quando poi la stessa è pienamente (e giustamente) avvertita del fatto che, senza il costante e doveroso riporto degli enunciati all'esperienza al fine di saggiarne la tenuta, si rischia di acquisire un'immagine della Carta complessivamente deformata, meramente astratta. Chi di noi – per fare solo il primo esempio che viene in mente – sarebbe portato a concludere che lo Stato regionale italiano è quello risultante dal figurino costituzionale, ignorando o fingendo disinvoltamente di non conoscere la montagna di giurisprudenza e di pratiche in genere venute dalla prassi da cui risulta acclarato lo stacco (e, anzi, la divergenza marcata) esibito da quest'ultima rispetto al primo?

^{vi} La tesi della sovranità condivisa è stata fatta oggetto da più parti e con varietà di argomenti di penetranti rilievi critici (di recente, E. CANNIZZARO, *La sovranità oltre lo Stato*, Il Mulino, Bologna 2020, spec. 35 ss.), avuto specifico riguardo ad un'idea assai risalente, sacrale o mitica di sovranità, perfetta in sé e per sé, onnipotente, indivisibile.

Ora, al di là delle obiezioni di ordine teorico che possono affacciarsi ad una siffatta ambientazione della questione, resta il fatto oggettivo, inconfutabile, della sussistenza di un riparto di poteri di governo tra plurimi centri istituzionali, in ambito interno così come al piano delle relazioni interordinamentali: un riparto nondimeno mobile, soggetto a continue ed ora più ora meno vistose oscillazioni, ora convergenti ed ora divergenti rispetto al modello normativamente stabilito, che risentono di spinte e contropinte dalla varia provenienza, intensità, efficacia. Se poi si trapassa dall'accezione soggettiva di sovranità, quale potere o somma di poteri imputato ad uno o più centri istituzionali, all'altra di stampo oggettivo, patrocinata da un'accreditata dottrina (G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino 2005), che la vede riferita ai valori fondamentali dell'ordinamento, ebbene nuovamente interpreti e garanti di questi ultimi sono – come si sa – molteplici operatori, a partire dalle Corti (nazionali e non, comuni e costituzionali) istituite a presidio dei diritti fondamentali.

^{vii} ... a partire dal mio *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977, spec. 240 ss.

^{viii} ... spec. nei miei *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano 1990, e *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in AA.Vv., *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, a cura di L. Ventura, Giappichelli, Torino 2001, 33 ss., nonché in *Pol. dir.*, 1/2000, 27 ss.

^{ix} Si pensi, ad es. (e facendo, ovviamente, i debiti scongiuri), all'improvvisa morte del Presidente del Consiglio o ad altri eventi parimenti imprevedibili che obblighino all'attivazione delle procedure che presiedono alla formazione di un nuovo Governo.

^x ... al quale, com'è chiaro, ogni punto di vista si legittima da sé, confrontandosi ad armi pari con gli altri.

^{xi} La teoria del potere costituente, d'altronde, ha da tempo con dovizia di argomenti mostrato che l'affermazione di un nuovo ordine costituzionale, nel segno della discontinuità rispetto al passato, non necessariamente si ha a mezzo di forme vistose ed eclatanti (ad es., con la occupazione dei palazzi *manu militari*, ecc.), potendosene ugualmente avere riscontro anche in modi (apparentemente) indolori, con comportamenti protratti anche a lungo nel tempo, comunque convergenti verso l'obiettivo avuto di mira del sovvertimento dell'ordine preesistente.