

GIULIO M. SALERNO

## IL DOVERE DI FEDELTA' TRA SIMBOLISMO COSTITUZIONALE E PATRIOTTISMO REPUBBLICANO

SOMMARIO: 1. La riscoperta del simbolismo costituzionale ed il patriottismo repubblicano – 2. Il problema definitorio del dovere di fedeltà alla Repubblica. – 3. Il significato del dovere di fedeltà nelle diverse interpretazioni dottrinali. – 4. Una proposta ricostruttiva: il dovere di fedeltà come garanzia dei principi costitutivi dell'identità della Repubblica.

### 1. *La riscoperta del simbolismo costituzionale ed il patriottismo repubblicano*

Non è raro che nell'analisi storica taluni fenomeni appaiano paradossali nel senso proprio del termine, e nulla vieta che ciò avvenga anche nell'osservazione delle istituzioni pubbliche e, più in particolare, degli ordinamenti costituzionali. Anzi, proprio in questo campo sembra appalesarsi il seguente paradosso: allorché talune evidenze rendono così palesi le difficoltà che attanagliano il classico modello rappresentativo di esercizio della sovranità cui si ispirano le costituzioni di impronta liberaldemocratica<sup>1</sup>, sino al punto che non appare isolata la tesi di chi considera “in stato di crisi” la stessa forma statale che ne è elemento consustanziale<sup>2</sup>, nel nostro ordinamento si manifesta un copioso processo di rivalutazione di taluni elementi di forte valenza simbolica strettamente collegati al vincolo comunitario posto alla base della convivenza associata e giuridicamente organizzata nella tradizionale forma statale. In tal senso, dalla bandiera nazionale<sup>3</sup> alla Capi-

---

<sup>1</sup> Sulla dimensione e sulle prospettive del problema, sia sul versante della crisi per così dire “interna” della nozione dello Stato, sia su quello delle trasformazioni indotte da fenomeni esostatali, si rinvia, in particolare, alle riflessioni di G. FERRARA, *Dell'eguaglianza*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 29 ss. e spec. p. 55 ss.; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, p. 124 ss.; e C. PINELLI, *La fonti del diritto nell'epoca dell'internazionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, 1995, p. 359 ss.

<sup>2</sup> Sulla crisi “intesa nel senso più ampio di caduta di essenza dello Stato e dello stesso sistema giuridico”, cfr. F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000, p. XI, nota 1.

<sup>3</sup> La riscoperta della bandiera prende avvio con la l. 31 dicembre 1996, n. 671, che dichiara il giorno 7 gennaio, anniversario della nascita del primo tricolore d'Italia, giornata nazionale della bandiera (ma non giorno festivo), prevede celebrazioni annuali stabili con D.P.C.M., ed un apposito Comitato nazionale a composizione mista (in parte politico-istituzionale ed in parte di esponenti della cultura na-

tale d'Italia<sup>4</sup>, dal concetto di Patria<sup>5</sup> alle festività pubbliche relative all'identità nazionale<sup>6</sup> ed all'istituzione di ricorrenze e celebrazioni collegate alla memoria storica comune<sup>7</sup>, sono stati approvati atti legislativi di non scarso rilievo e a questi si

---

zionale, tra cui rappresentanti di istituti storici a carattere nazionale). Tale percorso si è poi consolidato con la l. 5 febbraio 1998, n. 22 che, innovando una materia che era rimasta disciplinata dalla l. 24 dicembre 1925 e dalla l. 27 maggio 1949, n. 260 (e poi da un decreto del Presidente del Consiglio adottato il 3 giugno 1986), ha dettato le disposizioni in tema di uso ed esposizione della bandiera nazionale e di quella dell'Unione europea, prescrivendone, tra l'altro, l'obbligo di esposizione all'esterno di tutti gli edifici ove hanno sede centrale i seguenti "organismi di diritto pubblico": gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, i ministeri, i consigli regionali, provinciali e comunali (soltanto durante le riunioni degli stessi), gli uffici giudiziari, le scuole e le università statali (cfr. art. 2).

<sup>4</sup> L'affermarsi del tema di Roma Capitale, quale ente locale cui destinare una collocazione peculiare nell'assetto istituzionale sino al punto di attribuirgli dignità costituzionale, trova il suo culmine nella modifica dell'art. 114 cost. ad opera della legge cost. n. 3 del 2001 che inserisce un nuovo terzo comma ove esplicitamente si afferma che "Roma è la Capitale della Repubblica" e si prescrive che "la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento". Sulla questione si vedano le riflessioni di S. MANGIAMELI, *"Roma Capitale", ovvero: l'identificazione di un modello istituzionale complesso*, in *L'ordinamento di Roma Capitale*, Atti del Convegno di Roma, 10 aprile 2003, ESI, Napoli, 2003, p. 31 ss. e spec. p. 40 ss. circa l'assegnazione a Roma-capitale di un regime speciale fondato sul principio di autonomia costituzionale. Sulle discipline legislative che hanno stabilito finanziamenti pubblici specifici per la città di Roma, si veda l'apposita legge n. 396 del 1990 (non a caso intitolata "Interventi per Roma Capitale della Repubblica"), e poi gli interventi legati all'evento giubilare del 2000, spec. la l. n. 651 del 1996 e la l. n. 270 del 1997.

<sup>5</sup> Si veda la l. n. 64 del 2001 in tema di servizio civile nazionale, il quale è destinato a concorrere, insieme con le Forze armate, alla "difesa della Patria" con mezzi o attività non militari (cfr. art. 1, comma 1). Con una formula leggermente diversa, parlando di "difesa della Stato", si esprime l'immediatamente precedente l. n. 331 del 2000 che prescrive il passaggio dal regime di leva obbligatoria al servizio militare professionale; si veda, spec. l'art. 2, comma 1, lett. f, ove si prescrive, proprio per l'esigenza di provvedere al dovere costituzionale di difesa, che in caso di dichiarazione di guerra ai sensi dell'art. 87 cost. o di grave crisi internazionale in cui l'Italia fosse coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad un'organizzazione internazionale, il personale militare potrà essere reclutato su base obbligatoria, esclusi sempre gli obiettori.

<sup>6</sup> Cfr. la l. 20 novembre 2000, n. 336, che ha ristabilito il 2 giugno "data di fondazione della Repubblica" (così nel titolo della legge) come il giorno in cui ha luogo la celebrazione della festa nazionale della Repubblica e dunque come giorno festivo a tutti gli effetti (cfr. art. 1).

<sup>7</sup> Cfr. dapprima la l. 20 luglio 2000, n. 211, che riconosce il giorno 27 gennaio come "Giorno della Memoria", in quanto "data dell'abbattimento dei cancelli di Auschwitz", al fine di "ricordare la Shoah (sterminio del popolo ebraico), le leggi razziali, la persecuzione italiana dei cittadini ebrei, gli italiani che hanno subito la deportazione, la prigionia, la morte, nonché coloro che, anche in campi e schieramenti diversi, si sono opposti al progetto di sterminio, ed a rischio della propria vita hanno salvato altre vite e protetto i perseguitati" (cfr. art. 1, comma 1); si prevede inoltre l'organizzazione cerimonie, iniziative e "momenti comuni di narrazione dei fatti e di riflessione" soprattutto nelle scuole (cfr. art. 2). Si veda poi la l. 30 marzo 2004, n. 92 che ha riconosciuto il 10 febbraio quale "Giorno del ricordo" al fine di "conservare e rinnovare la memoria della tragedia degli italiani e di tutte le vittime delle foibe, dell'esodo dalle loro terre degli istriani, fiumani e dalmati nel secondo dopoguerra e della più complessa vicenda del confine orientale sull'istituzione del giorno della memoria". Tale giornata, per la quale sono previste apposite iniziative anche presso le scuole, costituisce una solennità civile, e quindi non determina riduzioni dell'orario di lavoro nei pubblici uffici, né vacanza scolastica.

accompagnano iniziative di vario genere<sup>8</sup>. Certo, ci si riferisce in prevalenza ad aspetti formali della vita pubblica, ma non di meno è innegabile che questo processo normativo di rivalutazione simbolica finisca per connotare – o comunque per influenzare – l’atteggiamento individuale e collettivo innanzi ad alcuni aspetti non secondari del nostro *cum vivere*, e dunque il modo stesso con il quale i cittadini tutti si pongono nei confronti del vigente ordinamento costituzionale.

Sarebbe erroneo sottovalutare la portata giuridica ed allo stesso tempo costituzionale di tale fenomeno, quasi considerandolo come la testimonianza di un più o meno temporaneo mutamento dei costumi che andrebbe riservato soltanto agli studi socio-psicologici, così come sarebbe riduttivo ritenere che il diffondersi di un sostanziale atteggiamento di favore nei confronti di taluni oggetti, eventi o concetti simbolici di rilevanza costituzionale risponderrebbe soltanto ad una lettura difensiva e protettiva del dato giuridico formalmente prescritto nella Carta fondamentale. Inoltre, da un lato è facile riscontrare che quanto sopra rilevato trova una qualche rispondenza nel modificarsi dei comportamenti sociali. Si pensi, per esempio, al sempre maggior favore che incontra la spontanea esposizione della bandiera nazionale, non tanto, come peraltro avveniva anche in passato, durante quelle manifestazioni di giubilo che seguono la felice conclusione di competizioni sportive da parte delle squadre italiane, quanto in occasione di avvenimenti ben più gravi e talora drammatici che di recente hanno profondamente toccato la sensibilità della coscienza individuale e collettiva. Dall’altro lato, e ciò è di specifico interesse in questa sede, anche l’esplicita volontà del legislatore non ha esitato, come si è visto, a tradurre in disposizioni normative l’atteggiamento di favore nei confronti di quei fattori simbolici mediante i quali si richiamano i cittadini tutti al senso di appartenenza alla stessa collettività e che, come sopra accennato, richiamano istituti e principi di immediato rilievo costituzionale. Sicché, può concludersi, nella rivalutazione legislativa di questi ultimi – seppure sotto la veste simbolica – è evidente che l’intento meramente ricognitivo si coniuga e si somma con l’esito più propriamente prescrittivo.

Del resto, è vero che qualsiasi simbolo costituisce un elemento unificatore mediante il quale può essere offerta un’interpretazione ricostruttiva di quanto appartiene al mondo interno ed esterno agli esseri umani; tuttavia, ed allo stesso tempo, la funzione simbolica non può essere ridotta a mera astrazione della realtà e perciò a semplice idealizzazione di quanto appartiene già al nostro vissuto. Infatti, poiché la predetta funzione si iscrive inevitabilmente nel momento evolutivo e socializzante della personalità umana, deve convenirsi che ogni fattore simbolico di rilievo giuridico stimola, proprio in virtù della sua carica immaginifica, evocatrice e talora anche pedagogica, i pensieri e l’azione di ciascun individuo soprattutto nel suo es-

---

<sup>8</sup> Si pensi, tra l’altro, al particolare rilievo che nel sito *internet* della Presidenza della Repubblica viene attribuito ai “simboli della Repubblica” (così espressamente definiti), quali, per la precisione, il “Tricolore, l’Inno nazionale, l’Emblema, lo stendardo, il Vittoriano”, dei quali viene approfonditamente descritta storia e significato (cfr. [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

sere, sentirsi e comportarsi come *homme situé*, ed in particolare nel complessivo ed articolato rapporto tra i diritti ed i doveri di cui egli è titolare e le (o la) comunità cui egli dà vita<sup>9</sup>. E ciò anche al fine non secondario di incoraggiarne ancor di più il senso di appartenenza comunitaria, secondo le modalità direttamente o indirettamente collegate agli indirizzi e agli stilemi che ciascun elemento simbolico tende a privilegiare e dunque a richiamare primariamente alla coscienza dell'individuo.

Ed allora ci si può con qualche ragione chiedere se l'esplicitazione e l'accentuazione della tutela offerta in via normativa agli aspetti simbolici inerenti o comunque collegati a regole, istituti o connotati propri dell'ordinamento costituzionale, si muova di pari passo con l'affermarsi di una nuova consapevolezza del patriottismo repubblicano, e cioè con il rin vigorito riconoscimento della valenza assiologica dell'assetto costituzionale che definisce ed al tempo stesso garantisce le condizioni e gli elementi essenziali delle istituzioni repubblicane. Sul punto, tra l'altro, non può trascurarsi il fatto che la rivalutazione di simboli per lungo tempo obliterati è sostenuta *apertis verbis* anche ai più elevati livelli delle autorità pubbliche<sup>10</sup>, proprio al fine che possa prendere piede, secondo varie forme e modalità, un sentimento di più forte adesione collettiva ai valori fondamentalissimi dell'assetto repubblicano e quindi, allo stesso tempo, di sempre maggiore riconoscimento del legame che ci unisce attraverso gli elementi costitutivi della nostra patria. Insomma, dopo la presunta "morte della patria" teorizzata da alcuni storici si sta adesso assistendo alla "rinascita della patria" nella sua veste costituzionale e repubblicana?

In particolare, non appare privo di qualche utilità chiedersi se il predetto fenomeno vada iscritto all'interno di un più articolato svolgimento rigeneratore e palinogenetico delle istituzioni politiche, quasi come una sorta di canto della fenice da inscrivere, tra l'altro, nel più ampio processo di integrazione europea, o se invece quanto sopra sinteticamente tratteggiato rappresenti un momento del non ancora compiuto processo di effettivo inveroamento storico del presente assetto costituzionale, giacché per il suo tramite si renderebbe finalmente evidente quell'indispensabile colleganza che non può non sussistere, a pena della sopravvivenza dell'ordinamento stesso, tra i principi che lo fondano e lo caratterizzano, e la coscienza individuale e collettiva dei componenti del gruppo sociale. A tal proposito, forse, si può ragionevolmente ritenere che quanto più le componenti costitutive di un ordinamento sono attraversate da rilevanti processi di trasformazione, di assimilazione o di integrazione determinate da rilevanti fattori innovativi (di carattere politico, sociale, culturale, ed economico)

<sup>9</sup> Sui profili problematici del rapporto tra diritti invidiali e vincolo comunitario del cittadino, si vedano le riflessioni di P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA - P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001, vol. I, spec. pp. 37-38.

<sup>10</sup> Tra le tante iniziative che negli ultimi tempi sono state promosse dalle più alte istituzioni – ed in particolare anche dalla Presidenza della Repubblica – in tema di riscoperta degli elementi comuni dell'identità nazionale, può segnalarsi il progetto "Le radici della nazione" che intende preparare, con una lunga ed articolata serie di mostre ed avvenimenti culturali, il 150° anniversario dell'unità d'Italia. Si veda, sul punto, quanto riferito da M. BREDÀ, *Otto secoli d'Italia. Le radici della nazione*, in *Corriere della Sera*, 22 maggio 2004, p. 33.

provenienti sia dall'esterno che dall'interno della collettività giuridicamente organizzata, quanto più si tende quasi spontaneamente a rafforzare la tensione unificante verso quegli aspetti simbolici ed ideali che consentono non soltanto la manifestazione esteriore, ma anche l'intima acquisizione di quel *minimum* di saldezza spirituale che è necessario possedere, quasi si trattasse di un contrappeso per così dire spontaneo nei momenti di più difficile travaglio politico-istituzionale.

Dal punto di vista più strettamente giuridico, poi, ci si deve domandare sulla base di quali parametri costituzionali ed entro quali limiti la riscoperta legislativa dei fattori simbolici di rilevanza costituzionale possa giuridicamente fondare e connotare nella sostanza il patriottismo repubblicano. A questo proposito, a nostro avviso, il tema della fedeltà alla Repubblica può ritrovare inaspettata attualità proprio alla luce della sempre più diffusa diffusione ed incorporazione del simbolismo costituzionale nella disciplina giuridica della vita individuale e collettiva. Come noto, si tratta di un dovere politico imposto dalla Costituzione ad ogni cittadino con una perentorietà assai originale nel panorama delle carte fondamentali degli ordinamenti democratici contemporanei<sup>11</sup>, e che, forse anche per questo, è spesso accantonato da parte degli stessi studiosi del diritto<sup>12</sup>. Viceversa, in questa sede, si intende verificare se il dovere di fedeltà alla Repubblica, aggiornato e soprattutto osservato nelle sue più estese potenzialità ed implicazioni giuridiche e pertanto non più collocato in una posizione meramente residuale e marginale nel panorama delle disposizioni costituzionali –, possa per un verso essere liberato da quelle incrostazioni che lo hanno parzialmente anchilosato nelle stesse analisi dei costituzionalisti, per altro verso dimostrarsi capace di contribuire a fornire spunti interpretativi e prescrittivi utilmente impiegabili per configurare i confini giuridici entro i quali ammettere quelle istanze complessivamente riconducibili al patriottismo repubblicano che negli ultimi tempi è sempre più evocato dalla letteratura non soltanto giuridica, ma anche politica.

## 2. *Il problema definitorio del dovere di fedeltà alla Repubblica*

Dunque, ammessa l'opportunità di porre nuovamente attenzione sul dovere in questione, appare necessario verificare – dovendosi tener conto dell'interferenza circolare che si instaura inevitabilmente tra il dato costituzionale e quello subcostituzionale – se le tesi dottrinali già elaborate al fine di definire il contenuto giuri-

---

<sup>11</sup> Unica eccezione, tra le Costituzioni degli Stati europei, è l'Irlanda; in particolare l'art. 9.4 della Costituzione irlandese prescrive che la "fedeltà alla nazione e la lealtà nei confronti dello Stato sono doveri politici fondamentali di tutti i cittadini".

<sup>12</sup> Sul fatto che l'esplicito riferimento alla fedeltà contenuto nella nostra Costituzione contrasti con la diffusa tendenza della dottrina costituzionalistica a concedere al termine in questione "attenzione parsimoniosa", cfr. G.M. LOMBARDI, *Fedeltà (diritto costituzionale)*, in *Enc. del diritto*, XVII, Milano, 1968, p. 165.

dico del dovere costituzionale di fedeltà alla Repubblica siano bastevoli ad indirizzare lo sviluppo qui segnalato o se invece abbiano bisogno di una qualche rivisitazione ed integrazione.

In particolare, è noto che la maggior parte della dottrina si è voluta distanziare da quelle opinioni espresse durante i lavori preparatori del testo costituzionale secondo le quali, in considerazione della stretta connessione tra il divieto di revisione della forma repubblicana prescritto l'art. 139 cost. ed il dovere in questione, quest'ultimo dovesse essenzialmente considerarsi come uno strumento prescrittivo volto a proteggere la nuova forma istituzionale<sup>13</sup>. Ed è presumibile, a nostro avviso, che la ricerca di diverse ed innovative chiavi di lettura fosse da collegarsi alla consapevolezza – manifestatasi appena si è avuta contezza della pratica impossibilità che si ripristinasse il previgente ordinamento – della necessità di attribuire al precetto in esame un significato giuridico effettivamente costitutivo del nuovo ordinamento costituzionale, e non più meramente oppositivo rispetto al precedente regime.

Tuttavia, allorché si è inteso procedere all'attribuzione di un significato "in positivo" al dovere di fedeltà della Repubblica, si sono rese evidenti le difficoltà che nascono dalla presenza di un lemma – per l'appunto, quello della fedeltà – che richiama clausole o concetti generali (come la fiducia, la lealtà, o la correttezza) semanticamente più vicini alla sfera della morale che a quella del diritto, e tradizionalmente utilizzati in ambiti giuridici diversi da quello costituzionale (ad esempio, in quello civile, penale o giuslavoristico). Anzi, il tema della fedeltà è apparso subito particolarmente arduo poiché richiama istintivamente modalità esegetiche, come quella inerente alla cura degli interessi altrui, che non sono applicabili al rapporto costituzionalmente vigente tra i cittadini – singolarmente o collettivamente intesi – e la Repubblica, così come evoca schemi dommatici tratteggiati ed inapplicabili, perché collegati al vincolo prima esistente tra il sovrano ed i cittadini, e dunque in massima parte condizionati da impostazioni patrimonialistiche del tutto estranee allo Stato contemporaneo<sup>14</sup>. D'altro canto, non si è potuti neppure giungere

<sup>13</sup> In estrema sintesi, l'inserimento nel testo costituzionale di un apparato molto articolato di doveri pubblici esplicitati nell'art. 54 e connessi ai principi della fedeltà alla Repubblica, dell'obbedienza alla Costituzione ed alle leggi, e della gerarchia e della correttezza nell'esercizio delle funzioni pubbliche (cui va aggiunto anche l'obbligo di prestare giuramento nei casi previsti dalle leggi), fu giustificato da una diffusa esigenza riscontrabile nelle gran parte delle opinioni sostenute dai costituenti nel corso dei loro dibattiti, quella cioè di proteggere il nuovo ordinamento repubblicano sia dal pericolo di una restaurazione del precedente assetto istituzionale, che da possibili atti di destabilizzazione da parte di forze, di apparati o di soggetti (anche interni alle stesse strutture pubbliche) che si opponessero o intendessero opporsi con mezzi illegali o violenti al regime fondato sulla Costituzione. Cfr., ad esempio, le discussioni avvenute durante le sedute del 20 maggio 1947, in *Atti Ass. cost.*, vol. III, p. 1800 ss., del 22 maggio del 1947 in *Atti Ass. cost.*, vol. III, p. 1891 ss., del 22 ottobre 1947 in *Atti Ass. cost.*, vol. IV, p. 3460 ss., e del 25 ottobre 1947 in *Atti Ass. cost.*, vol. IV, p. 3573 ss.

<sup>14</sup> Si fa qui riferimento al concetto di fedeltà che, discendendo dalle concezioni contrattualistiche, ha trovato accoglimento sia nello Stato patrimoniale che in quello liberale, e che era inteso come legame che unisce il suddito (e poi il cittadino) al sovrano (e poi alla pubblica autorità), in corrispon-

alla soluzione opposta, cioè negare una qualche giuridicità al vincolo di fedeltà alla Repubblica – assorbendolo, secondo la scuola di Vienna, in quello dell'obbedienza alle leggi, oppure, in coerenza con l'insegnamento schmittiano, associandolo esclusivamente a profili metagiuridici, soggettivi e carismatici<sup>15</sup> –, poiché entrambe le opposte soluzioni sono risultate chiaramente inconciliabili con l'esplicito ed autonomo rilievo che la nostra Costituzione attribuisce al dovere in questione.

Ad ogni buon conto, come ulteriore testimonianza della complessità del problema definitorio relativo al dovere di fedeltà alla Repubblica, va segnalato il peso ed il ruolo ben diverso che ciascuna tesi dottrinale ha finito per attribuire al dovere costituzionale in questione. Come vedremo più analiticamente in seguito, taluni ne hanno fatto discendere l'imposizione di un vincolo di carattere positivo che grava su ogni cittadino in condizioni di emergenza; altri vi hanno enucleato un contenuto minimale da cui possono derivare a carico dei cittadini soltanto obblighi a contenuto negativo ma privi del carattere della straordinarietà; quasi parallelamente, mentre vi è chi ha posto il dovere di fedeltà a garanzia della Costituzione, delle istituzioni democratiche tutte, o, ancor più in generale, dell'intero assetto ordinamentale, da diverso punto di vista si rintraccia nel dovere di fedeltà soltanto l'esigenza di tutela dei principi costituzionali ritenuti irriducibili, quelli cioè non modificabili neppure con la procedura di revisione costituzionale.

È probabile, allora, che la stessa varietà e talora la palese contraddittorietà delle opinioni espresse dalla dottrina non abbia giovato alla fortuna di questa disposizione costituzionale, sebbene debba riconoscersi che alcuni punti fermi siano unanimemente riconosciuti. In via generale, infatti, è patrimonio comune che il dovere di fedeltà alla Repubblica coinvolga unicamente i comportamenti esteriori degli individui e dunque non consenta la limitazione della libertà di coscienza soprattutto nella sfera politica – e quindi delle libertà di formazione e di espressione della volontà politica – degli individui, né tanto meno l'obbligo di intima adesione dei cittadini ad una qualsiasi impostazione ideale ed assiologica giustificata dalle disposizioni costituzionali. In breve, è opinione comune che il dovere di fedeltà non possa tradursi, in spregio del fondamentale principio liberale che connota sia la nostra Costituzione che la cd. Costituzione europea in via di approvazione<sup>16</sup>,

---

denza della protezione accordata dal secondo a favore del primo; cfr. la definizione di fedeltà fornita da Blackstone nel 1793 e richiamata da G.M. LOMBARDI, *Fedeltà (dir. cost.)*, cit., p. 134, nt. 95.

<sup>15</sup> Per la prima soluzione, si rinvia a H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), trad.it., Milano, 1954, p. 240; per la seconda soluzione cfr. C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität* (1932), poi in *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlin, 1858, p. 268. Entrambe le soluzioni, del resto, appaiono coerenti con l'impostazione inizialmente seguita nella dottrina tedesca ove il dovere di fedeltà del sovrano è stato autorevolmente considerato come un concetto avente rilievo meramente residuale ovvero incidente soltanto sul piano personale (cfr. G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre* (1928), Darmstadt, 1959, p. 790), e ciò soprattutto a causa dell'assenza di formule costituzionale relativo all'obbligo di giuramento di fedeltà da parte del Kaiser.

<sup>16</sup> Cfr. l'art. 2 del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, ove si prescrive che "L'Unione si fonda sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza,

nell'imposizione normativa di una sorta di "religione laica o costituzionale".

Tutto ciò va ribadito anche alla luce della riscoperta giuridico-prescrittiva del simbolismo costituzionale cui sopra si è fatto cenno: non può ammettersi una disposizione legislativa che imponga, appoggiandosi direttamente o meno al dovere di fedeltà alla Repubblica, l'adesione spirituale dei cittadini ad un determinato valore, anche se quest'ultimo fosse senz'alcun dubbio ancorato ai principi fondamentali del presente ordinamento costituzionale. Diversamente, invece, deve concludersi allorché si tratti di prescrizioni che coinvolgano la sfera materiale dei comportamenti degli individui – ad esempio, allorché, conformemente all'art. 41, commi 2 e 3, cost., l'introduzione di una nuova festività nazionale in via legislativa imponga l'obbligo di astenersi dallo svolgimento delle attività lavorative in quella particolare data, o allorquando, in attuazione della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, si faccia divieto di svolgere attività di propaganda o di apologia del fascismo<sup>17</sup> –, oppure quando si tratti di soggetti che adempiono funzioni pubbliche e, ancor di più, in relazione ai componenti delle forze armate, giacché in questi casi può o deve propriamente parlarsi di obbligo di adesione ai valori repubblicani costituzionalmente determinati. Per i funzionari pubblici – intesi in senso lato, ivi compresi dunque quelli che ricoprono uffici onorari – valgono, infatti, le ulteriori prescrizioni specificate nel secondo comma dell'art. 54 cost., ove si aggiungono i successivi doveri di adempiere le funzioni pubbliche attribuite "con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge". Tale panopia di doveri, come noto, è a fondamento non soltanto del potere gerarchico e di quello disciplinare, ma anche di possibili aggravamenti nella disciplina penale e di quella del rapporto di servizio così come di limitazioni all'esercizio di libertà normalmente riconosciute ad ogni cittadino, ovviamente là dove ciò sia giustificato in relazione alla particolarità delle funzioni e dei compiti attribuiti ai funzionari medesimi, al fine del buon andamento della pubblica amministrazione, e, non ultimo, al mantenimento del rapporto di fiducia con i cittadini<sup>18</sup>. In ordine agli appartenenti alle Forze armate, poi, la lettura congiunta degli artt. 52 e 54 della Costituzione consente di prefigurare un triplice dovere – di fedeltà, di disciplina e di onore – cui deve riconoscersi un contenuto assai peculiare. Non può negarsi, infatti, che là dove l'art. 52, comma 3, cost., afferma che "l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica", ciò implichi che, quanto alla fe-

---

dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla non discriminazione".

<sup>17</sup> Cfr. l. 20 giugno 1952, n. 645, come modificata dalla l. 22 maggio 1975, n. 152 e dalla l. 25 giugno 1993, n. 205, di conversione del d.l. 26 aprile 1993, n. 122; si vedano in particolare gli artt. 1 e 4.

<sup>18</sup> Cfr., tra le tante pronunce ove la Corte costituzionale ha giustificato gli aggravamenti della condizione giuridica dei funzionari pubblici in relazione ai peculiari doveri che gravano sui medesimi, le sentt. n. 58 del 1960, n. 100 del 1966, n. 70 del 1976, n. 164 del 1982, n. 539 del 1988, n. 206 del 1999, e n. 145 del 2002.



deltà, avendo le Forze armate il monopolio della forza materiale è essenziale che i suoi appartenenti aderiscano alla Repubblica e siano disposti a difenderla per un'adesione spontanea ed inderogabile ai suoi valori, quale è quella che deriva appunto dalla presenza di un dovere di fedeltà così appositamente qualificato in relazione all'adempimento del compito di "difesa della Patria" che è loro precipuamente assegnato. E ciò, a nostro avviso, deve valere ancor di più se si tiene conto dell'ormai prossima cessazione del regime della coscrizione obbligatoria e dell'esclusiva presenza di personale militare professionale, il quale, proprio tenendosi conto del carattere volontario del rapporto che lo legherà alle pubbliche istituzioni, deve essere vincolato con particolare saldezza al dovere di fedeltà e dunque di osservanza dei valori repubblicani espressi nella Costituzione<sup>19</sup>. Inoltre, è di palese evidenza che negli apparati militari il dovere di disciplina debba assumere un rilievo centrale, attesa da un lato l'importanza del principio gerarchico dal punto di vista organizzativo interno, dall'altro lato l'indispensabile subordinazione delle forze armate alle autorità politiche costituzionalmente fondate e garantite. Infine, quanto all'onore, anch'esso nel caso delle forze armate va strettamente collegato al dovere di fedeltà alla Repubblica, e dunque identificato – come meglio si dirà in seguito – con il rispetto di sé stesso (e conseguentemente delle istituzioni pubbliche che costituzionalmente e legittimamente ci rappresentano), che, tra l'altro, è anche il fondamento di quel coraggio personale che è necessario affinché ciascun militare svolga adeguatamente le sue funzioni.

### 3. *Il dovere di fedeltà nelle diverse interpretazioni dottrinali*

Ed allora, potendosi qui procedere soltanto ad una rapida sintesi delle diverse opinioni dottrinali espresse sul contenuto del dovere costituzionale in questione, va in primo luogo ricordata la tesi di Carlo Esposito, che ha individuato nel dovere di fedeltà, inteso come "realtà pratica", non l'obbligo degli individui di aderire ad una determinata dottrina, quanto il vincolo ad agire attivamente "come membro e parte della Repubblica" anche quando le leggi, i giudici e gli organi pubblici tutti non siano capaci di farne valere coattivamente la fedeltà. Quest'ultima, dunque, implicherebbe un particolare rigore nell'adempimento dei doveri già fissati dalla legge, ed assumerebbe una funzione "suppletoria e integratrice" del generale obbligo di obbedienza ai precetti dell'ordinamento<sup>20</sup>. In vero va rilevato che, a dispetto di talune letture piuttosto restrittive, siffatta tesi non tende a limitare il dovere di fedeltà

---

<sup>19</sup> Cfr., sul punto, l. l. 331 del 2001 che riassume questi concetti nel principio in base al quale "le Forze armate sono al servizio della Repubblica" e "concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni" (rispettivamente commi 1 e 5 dell'art. 1), e la l. n. 382 del 1978, ove si prescrive che "l'assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane è il fondamento dei doveri del militare" (art. 4, comma 1).

<sup>20</sup> È la tesi sostenuta da C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, p. 52, nt. 120.

al solo verificarsi di casi straordinari o di crisi dell'ordinamento; diversamente, e con ben altra significatività, collega l'evidenza giuridica del dovere in questione ad ogni caso in cui appaia preclusa la piena effettività dell'ordinamento costituzionale, quando cioè quando le leggi, i giudici o gli amministratori pubblici non siano in grado di farne valere coercitivamente la volontà. In breve, allora, il dovere di fedeltà alla Repubblica sussisterebbe allorché si verificasse una rivoluzione o un colpo di stato, ovvero quando il cittadino – per esempio, trovandosi all'estero – fosse concretamente assoggettato ad un'autorità che gli imponesse il rispetto di precetti diversi ed inconciliabili con quelli dell'ordinamento cui egli deve, per l'appunto, fedeltà.

Secondo un'altra impostazione<sup>21</sup>, il dovere di fedeltà alla Repubblica è sì utilmente impiegabile nei momenti di crisi dell'ordinamento, ma è anche ordinariamente da richiamarsi come causa di giustificazione di taluni limiti legislativamente apposti alle libertà costituzionalmente garantite, seppure, per la precisione, soltanto di quegli obblighi a contenuto negativo ritenuti necessari per mantenere fermi i principi costituzionali irriducibili. In tal modo, prendendo a fondamento l'interpretazione personalistica dell'intero quadro costituzionale, si è ritenuto che il dovere di fedeltà darebbe specifico rilievo a quel generale dovere di solidarietà politica prescritto dall'art. 2 della Costituzione, ma lo si è inteso nel senso che quest'ultimo imporrebbe soltanto un vincolo di reciproca "tolleranza" e dunque una base minima di integrazione politica tra i cittadini. In questi stretti termini, pertanto, il dovere di fedeltà espliciterebbe l'imperativo di adesione di ogni cittadino ai valori istituzionalmente sottesi alla Costituzione repubblicana, ed in special modo ai principi normativi che costituiscono limite assoluto alla potestà di revisione costituzionale. Ne discende così che il dovere di fedeltà avrebbe esclusivamente un contenuto cosiddetto minimale, perché consentirebbe soltanto i limiti ai diritti di libertà che sarebbero giustificati dalla garanzia di "una base minima di integrazione politica", ma non implicherebbe per i cittadini alcun obbligo di attivarsi a difesa dei valori costituzionali, neppure, deve aggiungersi, a difesa di quelli considerati supremi ed irriducibili, quando cioè un tale intervento appaia nei fatti indispensabile per la salvezza delle istituzioni democratiche. A giustificazione di ciò si sostiene che, poiché la predetta adesione non potrebbe concernere l'atteggiamento interiore del cittadino, non sarebbe ammissibile fondare sul dovere in questione né una complessiva funzionalizzazione delle libertà costituzionali, né l'imposizione di obblighi aventi carattere positivo. Ed a tal proposito, può anche richiamarsi l'opinione di chi ha ritenuto costituzionalmente legittime le norme legislative che proibiscono l'azione violenta ed eversiva della Costituzione commessa in violazione del dovere di rispetto materiale della forma democratica dell'ordinamento e pertanto in violazione di quella che viene intesa come la fedeltà materiale allo Stato ovvero alla Repub-

---

<sup>21</sup> Questa è la tesi tratteggiata da G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., p. 146 ss.

blica<sup>22</sup>. Tali atti sarebbero allora punibili in quanto attività materiali o come incitamento all'azione, e non come mere manifestazioni del pensiero, e lungo questa strada, come noto, si è orientata la giurisprudenza costituzionale, seppure con qualche difficoltà tenuto conto della non sempre facile distinzione tra l'attività dell'istigazione o dell'incitamento ad agire e l'attività di critica e di propaganda che rientra nella garanzia costituzionale della manifestazione del pensiero in senso stretto<sup>23</sup>.

Secondo un'ulteriore tesi<sup>24</sup>, che si distingue dall'impostazione da ultimo sintetizzata, si dovrebbe identificare la fedeltà alla Repubblica nella fedeltà alla Costituzione ed all'ordinamento democratico da essa introdotto, ricostruendola nel senso della fedeltà non alle singole norme costituzionali, ma alla Costituzione nel suo insieme, vale a dire sia nel complesso di valori e principi costituzionali, sia nelle strutture istituzionali poste e legittimate dalla Costituzione. Il dovere costituzionale imporrebbe pertanto la fedeltà del cittadino allo Stato democratico ed alla Costituzione formale – anche direttamente, cioè non osservando le leggi che provocano rotture della Costituzione –, ma non potrebbe mai essere intesa come fedeltà alla cd. costituzione materiale. Il destinatario della dovere di fedeltà, dunque, sarebbe lo Stato–istituzione, e non lo Stato–apparato o Stato-governo, verso il quale i cittadini sarebbero viceversa vincolati dall'ulteriore dovere previsto dall'art. 54, comma 1, cost., quello cioè di obbedienza alle singole norme, sia costituzionali che legislative.

Altri<sup>25</sup> ancora, traendo parzialmente spunto dalle tesi qui sintetizzate, ha distinto la fedeltà alle istituzioni complessivamente intese – così qualificando l'oggetto del dovere di fedeltà alla Repubblica imposto a ciascun cittadino – a seconda che si tratti di “democrazie che si difendono” oppure di “democrazie aperte”. La fedeltà implicherebbe, nel primo caso, l'adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento mentre, nel secondo caso, soltanto un particolare rigore nell'osservanza delle leggi. Dalla predetta distinzione di ordine dommatico si fa derivare la seguente conseguenza: mentre nelle “democrazia che si difendono” la fedeltà giustificherebbe il divieto di partiti che si oppongono ai valori fondamentali del regime e la privazione di alcuni diritti politici, così come la limitazione di una parte delle libertà civili ai cittadini che propugnano idee sovversive, viceversa nelle “democrazie aperte” non sarebbe costituzionalmente ammissibile proibire o limitare il dissenso ed il pensiero contrario ai valori fondanti dell'ordinamento, ma soltanto le azioni violente e dunque in tal senso illegali. Pertanto, tenuto conto della

---

<sup>22</sup> In tal senso cfr. S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, p. 168.

<sup>23</sup> Cfr., sul punto, A. CERRI, *Fedeltà (dovere di)*, cit., p. 1.

<sup>24</sup> Per tale impostazione si veda L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano, 1984, passim; ID., *Art. 54*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Art.53-54, Rapporti politici*, tomo II, Bologna-Roma, 1994, p. 47 ss.

<sup>25</sup> Questa distinzione è delineata da A. CERRI, *Sul principio di fedeltà (a proposito di una recente decisione della Sezione disciplinare del C.S.M.)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, p. 751 ss.

tradizione statutaria, dell'assenza di disposizioni dell'attuale Costituzione che consentono di privare dei diritti civili e politici i cittadini che propugnano idee diverse dai valori fondanti il nostro ordinamento costituzionale, dell'opinione espressa da alcuni costituenti nel senso che il dovere di fedeltà alla Repubblica non impedisce che si possa continuare a sostenere la stessa fede monarchica, e, non da ultimo, del carattere diviso ed eterogeneo della società italiana, si conclude che la nostra è una democrazia aperta, nella quale la fedeltà alle istituzioni andrebbe intesa non come positiva ed intima adesione ai valori fondamentali della Costituzione, ma come uno specifico elemento doveroso – il particolare “rigore” – che si aggiunge ed integra il generale obbligo di osservanza delle leggi. In tal senso sarebbe sì corretta la tesi espositiva prima esposta, secondo la quale dal dovere di fedeltà alla Repubblica discenderebbe anche il dovere di osservare le leggi nei momenti di crisi dell'ordinamento; ma a ciò andrebbe anche aggiunto che il dovere in questione giustificerebbe il diritto di resistenza, ed esattamente quella attiva ed armata qualora una minoranza usurpasse il potere, e quella passiva e pacifica allorché la maggioranza – anche nella forma della revisione costituzionale – violasse i principi supremi della Costituzione. In altre parole, se si trattasse di difendere il nucleo fondamentale dei principi cui si deve fedeltà, il dovere di osservare la Costituzione – così intendendosi il dovere di fedeltà alla Repubblica – prevarrebbe su quello di obbedienza alla legge<sup>26</sup>.

Infine, pur aderendosi in via generale alla tesi di Esposito, si è specificato che il dovere di fedeltà si rivolge nei confronti dello Stato inteso come ordinamento politico complessivo del popolo italiano, ed in tal senso esso implica anche l'obbligo del cittadino di agire a tutela dei fondamentali interessi della nazione, anche quando la Costituzione e le leggi non gliene impongano il dovere con norme specifiche<sup>27</sup>. In tal modo, appare evidente che il dovere di fedeltà si rivolge non ad una specifica porzione dello Stato, ovvero a quelle che per lo più identificano l'apparato centrale di governo o comunque gli organi titolari del potere di normazione primaria (cioè, lo Stato-apparato o lo Stato-legislatore), ma all'intera organizzazione politica sovrana del popolo italiano. Inoltre, così inteso, il dovere di fedeltà viene chiaramente distinto dal dovere generale di osservanza della Costituzione e delle leggi, in quanto ritenuto autonomamente – cioè senza l'interposizione della legge – 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. Si può qui aggiungere che, se, come già detto, tradizionalmente il concetto di fedeltà richiama la cura degli interessi altrui, nel senso adottato dalla nostra Costituzione il dovere di fedeltà implica invece la necessità di rispettare le istituzioni pubbliche costitutive dell'ordinamento repubblicano nella

---

<sup>26</sup> Così cfr. A. CERRI, *Fedeltà (diritto costituzionale)*, cit., p. 4.

<sup>27</sup> Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO - G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, II ed., Cedam, Padova, 2003, pp. 250-251.

loro esistenza e nel loro concreto funzionamento, in quanto esse sono costituzionalmente tenute alla cura non dei loro propri interessi, ma di quegli interessi che sono dinamicamente e giuridicamente esplicitati negli atti adottati dagli organi rappresentativi della volontà popolare<sup>28</sup>. In questo senso, a nostro avviso, è chiaro che il dovere di fedeltà alla Repubblica non possa né debba comportare alcun rapporto di subordinazione tra i soggetti tenuti all'osservanza del dovere ed i destinatari del dovere medesimo. Al contrario, può bene affermarsi che essere fedeli alla Repubblica significa essere fedeli non ad altro da sé, poiché la Repubblica rappresenta in via istituzionale la stessa collettività ed attraverso i suoi organi consente al popolo tutto di esercitare la sovranità nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione. Nel dovere di fedeltà allora deve primariamente esaltarsi il senso di rispetto di ciascun componente della collettività per sé stesso e conseguentemente, per il tramite che per Costituzione lega ognuno di noi al complesso di istanze ed interessi comuni che sono riuniti nel concetto di nazione, il rispetto dei cittadini per le istituzioni repubblicane tutte.

#### 4. *Una proposta ricostruttiva: il dovere di fedeltà come garanzia dei principi costitutivi dell'identità della Repubblica*

A questo punto è possibile trarre alcune conclusioni che consentano di elaborare una proposta ricostruttiva del dovere costituzionale in questione. In primo luogo, può convenirsi con quelle tesi che sottolineano il carattere ordinario e non meramente eccezionale della disposizione costituzionale che pone il dovere di fedeltà alla Repubblica. Ciò non soltanto discende dall'assenza di qualsivoglia specificazione costituzionale che delimiti l'efficacia giuridica del dovere in oggetto alla sussistenza di condizioni eccezionali o straordinarie, ma anche dal chiaro tenore letterale che anima complessivamente l'art. 54 della Costituzione. Quest'ultimo, infatti, non delinea i tratti complessivi di una sorta di Costituzione d'emergenza – che, salvo qualche brevissimo cenno, è viceversa assente dalla nostra Carta fondamentale –, ma si riferisce ad un complesso di doveri (di fedeltà alla Repubblica, di osservanza della Costituzione e delle leggi, di adempimento delle funzioni pubbliche con disciplina ed onore, e di prestare giuramento nei casi stabiliti dalle leggi) vigenti ordinariamente nel tessuto ordinamentale, ed anzi la cui costante vigenza è presupposto normalmente necessario sia per la corretta attuazione del quadro dei principi normativi posti dalla Costituzione e dalle leggi, sia per il buon funzionamento dei poteri pubblici tutti, sia per il corretto rapporto tra i cittadini e le autorità legittimamente costituite.

---

<sup>28</sup> Sulla fedeltà fondata sul rapporto dinamico tra Stato e popolo, specie in relazione all'esercizio della sovranità, seppure soltanto “in vista di quei valori sui quali un certo Stato, assumendoli come parte integrante della propria decisione costituente fonda la propria legittimità”, cfr. G.M. LOMBARDI, *Fedeltà (dir.cost.)*, cit., p. 166, nt. 8.

Certo, deve convenirsi che il dovere di fedeltà, al pari degli altri doveri costituzionalmente imposti, può esplicitarsi in maggior grado e quindi assumere concreto giuridico rilievo allorché l'ordinamento costituzionale si trovi in condizioni di crisi o di emergenza. Ma, anche ciò ammesso, non può nemmeno escludersi che la valenza prescrittiva del principio costituzionale cessi, ovvero appaia soltanto allo stato di mera latenza, quando ci si trovi in condizioni di ordinario svolgimento delle attività di rilievo pubblico. Del resto, a testimonianza della costante efficacia cogente del principio in questione, la giurisprudenza costituzionale ammette che, proprio sulla base del dovere di fedeltà alla Repubblica, la legge possa apporre limiti relativi allo svolgimento di talune libertà garantite dalla Costituzione al fine della tutela delle istituzioni repubblicane e dei relativi simboli o ancora dei soggetti che operano al servizio delle istituzioni medesime, senza peraltro condizionarne la legittimità costituzionale di tali limitazioni alla sussistenza di condizioni straordinarie o eccezionali, bensì, talora, alla concreta idoneità offensiva dell'attività lesiva<sup>29</sup>.

In secondo luogo, poiché il dovere di fedeltà coinvolge nella sua interezza il rapporto tra il cittadino e l'assetto complessivo della Repubblica, esso può riflettersi, come si è visto, per un verso sull'esercizio delle libertà e sull'adempimento di altri doveri di rilievo costituzionale, sia sulla disciplina dei poteri pubblici, anche perché non va dimenticato che i titolari di tali organi sono individui parimenti soggetti al dovere di fedeltà.

In terzo luogo, deve convenirsi con la tesi secondo cui il dovere di fedeltà sia espressione del dovere di solidarietà politica previsto dall'art. 2 della Costituzione. Tuttavia, se si considera il punto di vista che è proprio dell'art. 54 cost., questo definisce il rapporto tra i cittadini e l'assetto repubblicano tutto senza però collegarsi al concetto di tolleranza o a quello di osservanza – nozioni che, a nostro modesto

---

<sup>29</sup> Cfr., di recente, Corte cost. 15 novembre 2000, n. 531, in tema di ammissibilità delle disposizioni legislative che proteggono penalmente la dignità dei simboli statuali – nella specie la bandiera nazionale – quando trattasi di espressioni “dello Stato medesimo nell'unità delle istituzioni che la collettività nazionale si è data”, sicché appare giustificata la disposizione penale che proibisce il vilipendio alla bandiera nazionale o ad altro emblema dello Stato, cioè l'art. 83, comma 1, c.p.. Si veda sul punto, più in generale, Corte cost. 14 dicembre 1972, n. 199, ove si ammette che la legge possa proibire quelle manifestazioni offensive che, proprie perché negano ogni rispetto al bene oggetto di protezione, si dimostrano effettivamente capaci di indurre i destinatari a disprezzare le istituzioni o a commettere atti illegali. La necessità della stretta connessione tra l'attività d'espressione vietata dalla legge e la concreta idoneità offensiva, è ribadita anche in Corte cost. n. 188 del 1975. Proprio la genericità della formulazione impiegata dal legislatore, poi, ha condotto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 272 c.p. nella parte in cui puniva la propaganda fatta per distruggere o deprimere il sentimento nazionale; cfr. Corte cost. n. 87 del 1966. Si veda, poi, Corte cost. 14 febbraio 1973, n. 16, ove si giustifica la disposizione che prevede il reato di istigazione dei militari a disobbedire alle leggi ed a violare il giuramento dato o i doveri della disciplina militare o gli altri doveri inerenti al proprio stato (l'art. 266 c.p.), in quanto, tra l'altro, la libertà di manifestazione del pensiero non può essere invocata quando l'espressione minaccia o offende un bene cui la Costituzione riconosce un supremo valore, ossia “il sacro dovere di difesa della Patria”, che, continua la Corte, è chiara specificazione del dovere di fedeltà alla Repubblica e di quelli di obbedienza alla Costituzione ed alle leggi.

avviso, richiamano pur sempre un qualche rapporto di preminenza tra chi tollera e chi è tollerato, oppure di superiorità e conseguentemente di subordinazione tra i soggetti del rapporto di osservanza – quanto a quello di rispetto giuridico, nozione che, viceversa, richiede ed impone pari e reciproca considerazione dei soggetti tra i quali intercorre il rapporto di fedeltà. E, infatti, nei confronti di chi e di che cosa dobbiamo essere fedeli? La “Repubblica” è, per questo motivo, posta in posizione di primazia nei confronti dei cittadini?

In via generale, non può negarsi che, se i cittadini sono i componenti del popolo, e cioè del depositario della sovranità, è ben difficile immaginare che i titolari dei poteri sovrani costituzionalmente garantiti siano allo stesso tempo fedeli ad un ente “altro”, gerarchicamente superiore ed ontologicamente distinto da sé stessi. D’altro canto, va ricordato che la sovranità popolare può essere legittimamente esercitata soltanto “nelle forme e nei limiti della Costituzione”, come dice l’art. 1 della Carta fondamentale, e dunque all’interno delle forme e nel rispetto dei limiti risultanti anche dalla presenza del dovere di fedeltà alla Repubblica di cui all’art. 54 cost.. Ed allora, innanzitutto, non si può non tenere conto della giurisprudenza costituzionale che ha rilevato che la “Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”<sup>30</sup>. E, come noto, si tratta per un verso dei limiti espressi alla revisione costituzionale, tra i quali assume particolare rilievo, per l’appunto, la “forma repubblicana” indicata nell’art. 139 cost. – anche con indubbio riferimento alla “Repubblica” di cui si parla, tra l’altro, nel precedente art. 54 cost. –, per altro verso dei principi che esprimono nella loro “essenza” i valori supremi su cui si fonda la Costituzione<sup>31</sup>. Per di più, va sottolineato che in una recente pronuncia della giurisprudenza costituzionale ove si ribadisce che i “principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale” e i “diritti inalienabili della persona umana” costituiscono limite insuperabile per tutte le fonti pur dotate della parziale idoneità a derogare il vigente dettato costituzionale in virtù del cd. “orientamento di apertura del nostro ordinamento”, si è specificato che nei confronti di quest’ultimo i predetti limiti sono “*necessari per garantire l’identità*”<sup>32</sup>. Se ne può far discendere, dunque, che esiste un principio costituzionale implicito che impone di garantire l’identità del nostro ordinamento repubblicano attraverso la permanenza inderogabile dei suoi elementi costitutivi ed essenziali, permanenza che appare di innegabile rilievo anche alla luce delle molteplici interrelazioni ordinamentali che discendono dalla globalizzazione ovvero

---

<sup>30</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 1146 del 1988.

<sup>31</sup> Tali limiti, continua la Corte costituzionale nella sent. n. 1146 del 1988, “sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana, quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati tra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”.

<sup>32</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 73 del 2001 (corsivo nostro).

dalla mondializzazione<sup>33</sup>. In altri termini, con questa interessante argomentazione, la Corte costituzionale ha voluto suggerire che i predetti principi non sono né derogabili, né sovvertibili in quanto forniscono il contenuto “identitario” del nostro ordinamento repubblicano, vale a dire quel contenuto giuridico-prescrittivo che non può venire meno senza pregiudicare la Repubblica nel suo proprio modo di essere ed agire. E, può aggiungersi, se il carattere di elemento qualificativo dell’identità della Repubblica vale per impedire l’efficacia cogente degli atti normativi che di norma sono addirittura capaci di derogare alla stessa Costituzione, ciò deve necessariamente valere nei confronti di ogni altro comportamento materiale idoneo a produrre effetti giuridici incidenti sui principi aventi per l’appunto carattere di assenza irrinunciabile della nostra Repubblica.

Sul punto può essere allora di una qualche utilità ricordare il pensiero di Aristotele, quando rilevava che la  $\pi$ \_\_\_\_\_ è una comunità politica di cittadini che viene ad esistenza attraverso l’ordine imposto dalla costituzione e che comprende le *condizioni necessarie* e gli *elementi essenziali* delle convivenza associata, condizioni ed elementi la cui gerarchia ed unità è assicurata dalla costituzione medesima, al punto che se la costituzione muta di specie, bisogna ammettere che anche la  $\pi$ \_\_\_\_\_ non è più la stessa<sup>34</sup>. Essere fedeli alla Repubblica, pertanto, può allora significare essere fedeli alle condizioni necessarie ed agli elementi essenziali della nostra comunità politica così come quelle e questi sono costituzionalmente definiti e prefigurati. Potrebbe allora ragionevolmente ritenersi che tra le condizioni necessarie rientri senz’altro il rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale – ovvero, in specie, i principi liberale, democratico e sociale, e conseguentemente i diritti inviolabili ad essi collegati, considerati soprattutto nella loro dimensione istituzionale<sup>35</sup> –, mentre gli elementi essenziali siano rappresentati in particolar modo dalla permanente esistenza e dal corretto funzionamento, in primo luogo, degli organi che esercitano i poteri di governo della collettività, ed ai quali si affiancano tutti i poteri pubblici che traggono origine nella Costituzione o nelle leggi che ne costituiscono attuazione, ed attraverso i quali il popolo esercita la sovranità nelle forme e nei modi della Costituzione medesima. Il dovere di fedeltà alla Repubblica, in breve, ha come scopo primario quello di garantire i principi co-

<sup>33</sup> Sulle problematiche della revisione costituzionale in tema di mantenimento dei caratteri essenziali dell’identità ordinamentale, e di interferenze derivanti dai fenomeni della mondializzazione, cfr., in particolare, G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell’età della mondializzazione*, in *Scritti Guarino*, Cedam, Padova, 1998, vol. II, p. 211 ss., spec. p. 284 ss. circa le difficoltà di dare attuazione ai valori positivi che sono a fondamento del sistema costituzionale.

<sup>34</sup> ARISTOTELE, *Politico*, 1275 b, p. 3 ss. e spec. 8.

<sup>35</sup> Sulla rilevanza costituzionale della dimensione istituzionale delle garanzie dei diritti inviolabili, si rinvia alle riflessioni di G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000, p. 171 ss.; e F. BILANCIA, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 33, in particolare circa “la necessità di legare insieme, in un’idea di costituzione, i diritti fondamentali e l’apparato istituzionale su di essi fondato e ad essi votato”.



stituzionali che danno corpo e forma all'identità della Repubblica, ovvero quelli che assicurano la necessaria permanenza dell'unità delle istituzioni repubblicane nei loro elementi essenziali e costitutivi risultanti dalla Costituzione, pur nel costante mutare delle contingenze e dei concreti modi di operare<sup>36</sup>. Si tratta, insomma, di quei principi che, come è stato detto, “si pongono come assolutamente condizionanti l'intero ordinamento, nel senso che si *irradiano e lo pervadono* al punto che da essi non possa mai prescindersi”<sup>37</sup>.

In tal senso, essere fedeli alla Repubblica in un regime democratico quale il nostro, non potrà mai intendersi come un rapporto di soggezione nei confronti di uno o più soggetti davvero “altri” rispetto ai cittadini, in quanto i titolari degli organi supremi dello Stato dipendono sempre, direttamente o indirettamente, dal popolo (ovvero dal corpo elettorale), e comunque l'indirizzo politico che essi attuano è di regola conforme alla volontà popolare. Come sottolineava Kant, il rapporto tra i cittadini ed il governo in un regime democratico si caratterizza per il fatto che la *civitas* tratta gli individui come “cittadini dello Stato, vale a dire secondo le leggi che emanano dalla loro propria volontà, e in cui *ognuno possiede sé stesso*, e non dipende dalla volontà assoluta di un altro suo simile o superiore”<sup>38</sup>. Riassumendo, la fedeltà alla Repubblica andrebbe intesa come dovere costituzionale di rispetto giuridico rivolto da un lato ai principi fundamentalissimi dell'ordinamento costituzionale – in quanto si tratta di condizioni necessarie per la sussistenza del nostro ordinamento in quanto tale –, dall'altro lato al complesso delle predette istituzioni pubbliche sia nel loro dato esistenziale, che nel loro svolgimento funzionale, in quanto elementi necessari affinché l'ordinamento persegua i fini costituzionalmente prefissati. Ne dovrebbe conseguire che è costituzionalmente e direttamente imposto al cittadino (e, nei loro reciproci rapporti, alle autorità pubbliche tutte) il dovere di comportarsi – e dunque di agire o di omettere di agire – in modo da rispettare per un verso i principi fondanti dell'ordinamento e per altro verso l'esistenza costituzionalmente garantita e le attività legittimamente poste in essere dalle istituzioni repubblicane. In altri termini, il dovere di fedeltà implica un rapporto insopprimibile di colleganza che deve sempre sussistere tra ogni cittadino ed i principi che sono alla base della Costituzione, così come con le istituzioni pubbliche costituzionalmente fondate. Per assicurare il mantenimento di tale colleganza si

<sup>36</sup> In tal senso si ricordi quanto sostenuto da N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui “principi supremi” di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur.cost.*, 1998, p. 1891 ss. e spec. p. 1933, il quale pone tra i principi supremi insuscettibili di revisione costituzionale anche quei principi di organizzazione dell'assetto costituzionale che si presentano quali “regolarità o condizioni strutturali-organizzative di esistenza e sopravvivenza storicamente tipiche di ciascun “regime politico”.

<sup>37</sup> Così F. MODUGNO, *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in F. MODUGNO - A.S. AGRÒ - A. CERRI (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, III ed., Giappichelli, Torino, 1997, pp. 285-286.

<sup>38</sup> Cfr. I. KANT, *La dottrina del diritto* (1797), trad.it. in I. KANT, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, a cura di N. Bobbio - L. Firpo - V. Mathieu, UTET, Torino, 1995, p. 503.

può consentire che la legge, come si è sopra visto nel caso della propaganda e dell'apologia del fascismo, imponga la necessaria coerenza tra i comportamenti materiali del cittadino ed i predetti principi costituzionali – ma senza che ciò implichi l'imposizione anche dell'intima adesione del singolo a determinati valori ideali – così come con la presenza delle istituzioni repubblicane ed al legittimo svolgimento delle funzioni e dei compiti assegnati a queste ultime. Dunque, il dovere di fedeltà può giustificare, ovviamente nel coevo rispetto degli altri principi costituzionali, sia i divieti legislativi di atti volti a negare o compromettere in concreto la vigenza dei principi fondamentali della Costituzione oppure la presenza e l'attività delle istituzioni repubblicane, sia l'imposizione legislativa del compimento di atti materiali o dell'astensione dal compimento di determinati atti qualora tale compimento o siffatta astensione siano volti a consentire o comunque a garantire in fatto il mantenimento dei principi fondanti dell'ordinamento costituzionale ovvero l'esistenza ed il funzionamento delle istituzioni in oggetto, ma non può giustificare l'obbligo imposto in via legislativa di adottare comportamenti attivi o omissivi esclusivamente collegati all'adesione intima e spirituale a determinati ideali o valori.

A ciò può aggiungersi che la presenza nella Costituzione del dovere di fedeltà finisce per interferire sia con il principio generale di libertà del cittadino – cioè del principio di rilievo costituzionale che consente di fare tutto ciò che non è vietato dalla legge<sup>39</sup> –, sia con il principio costituzionale di legalità delle prestazioni obbligatorie, in base al quale si è tenuti a fare qualcosa soltanto ciò che è reso obbligatorio dalla legge. Dal primo punto di vista, il dovere di fedeltà può essere inteso nel senso che sia costituzionalmente precluso ad ogni cittadino – e conseguentemente alle stesse autorità pubbliche – fare ciò che, pur non direttamente vietato dalla legge, di per sé metta in serio e grave pericolo i principi fondamentali dell'ordinamento così come l'esistenza delle istituzioni repubblicane (o, addirittura, sia inequivocabilmente diretto a rimuoverle) ovvero sia rivolto ad ostacolarne o precluderne il legittimo svolgimento delle attività loro proprie, cioè lo svolgimento conforme alla Costituzione ed alle leggi. Dal secondo punto di vista, il dovere di fedeltà può essere interpretato nel senso che, anche in assenza di apposita previsione legislativa, sia costituzionalmente imposto e conseguentemente consentito a ciascun cittadino – e parimenti agli stessi titolari delle autorità pubbliche – adottare i comportamenti necessari per mantenere in vita i predetti principi fondamentali e le istituzioni repubblicane e per consentire a queste ultime la prosecuzione del legittimo svolgimento delle funzioni, ovvero per opporvisi quando agiscano in modo contrario ai principi fondamentali dell'ordinamento. Ed è chiaro che come l'inadempimento del dovere di fedeltà sotto questi profili, direttamente risultanti dal dettato costituzionale, determinerà l'illegittimità dell'attività compiuta in violazione degli stessi ed al contrario la legittimità dell'attività rivolta ad ottenerne

---

<sup>39</sup> Sul rilievo costituzionale di tale principio si rinvia a M. MAZZIOTTI DI CELSO - G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, II ed., Cedam, Padova, 2003, p. 159.

l'adempimento, al contrario il corretto adempimento del dovere costituzionale comporta la legittimità dei comportamenti posti in essere dai cittadini con le relative conseguenze anche dal punto di vista penale.

Venendo dunque alle previsioni normative volte a rivalutare o comunque ad introdurre discipline di tutela o promozionali nei confronti degli aspetti simbolici del vigente ordinamento costituzionale, è possibile rilevare che esse non si distanziano dall'interpretazione ricostruttiva qui suggerita, in quanto non impongono coattivamente l'adesione intima o spirituale dei cittadini a determinati valori o principi ideali, né determinano la lesione delle libertà di formazione e di espressione della coscienza politica degli individui, ma sono per l'appunto volte, per il tramite della prescrizione legislativa di determinati comportamenti materiali, ad agevolare la permanenza in fatto delle condizioni necessarie e degli elementi essenziali della comunità politica come sopra definiti mediante il rafforzamento giuridico del doveroso sentimento di comune rispetto dell'identità del nostro ordinamento costituzionale che è desumibile dall'art. 54 cost.. L'obbligo di esposizione della bandiera nazionale davanti ai luoghi pubblici, la reintroduzione della festività in occasione della ricorrenza collegata alla nascita della Repubblica, l'attribuzione di una disciplina speciale per la Capitale d'Italia, la previsione di attività di studio, di ricerca o celebrative che vertano su temi collegati alla memoria storica nazionale, sono tutte normative che non incidono in alcun modo sulla libertà di coscienza politica degli individui, ma si presentano come manifestazioni concrete del dovere di fedeltà alla Repubblica vivificato ed arricchito alla luce delle considerazioni che qui si sono brevemente tratteggiate. E pertanto, può aggiungersi, la riscoperta legislativa dei dati simbolici collegati alla fedeltà alla Repubblica potrebbe anche essere letta come riaffermazione dei valori sostanziali sui quali è fondato il presente ordinamento costituzionale in risposta alla pretesa crisi sia del concetto politico di legge che del sistema giuridico-rappresentativo nel suo complesso<sup>40</sup>.

In questo senso e nei predetti limiti, può allora dirsi che le discipline legislative dirette a tutelare, promuovere ovvero a rafforzare gli aspetti simbolici di rilievo costituzionale siano ammissibili espressioni di un corretto patriottismo repubblicano allorché siano volte a garantire la permanente identità del vigente ordinamento costituzionale, e dunque di una democrazia che sia aperta ed al contempo dotata degli strumenti necessari per essere attivamente sostenuta e protetta nei suoi primari elementi costitutivi dai suoi stessi cittadini. Su di essi grava l'adempimento di un dovere che, a ben riflettere, è la traduzione di quella virtù civica che, come ammoniva Montesquieu, è la "molla in più"<sup>41</sup> senza la quale il governo repubblicano e la democrazia tutta non possono né esistere, né sopravvivere. La difesa dei massimi valori sui quali si fonda la nostra convivenza, infatti, non è delegabile, ma "riposa

---

<sup>40</sup> Sul punto cfr. F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., p. 328 ss.

<sup>41</sup> MONTESQUIEU, *Esprit des Lois* (1748), trad.it. in MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, a cura di S.Cotta, UTET, Torino, 1996, vol. I, p. 84.

direttamente sui cittadini, sulla loro vigile volontà e sul loro spirito di sacrificio”<sup>42</sup>.  
A tutto questo l’art. 54 della Costituzione ci chiama.

---

<sup>42</sup> Così M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Principi supremi dell’ordinamento costituzionale e forma di Stato*, in *Dir.soc.*, 1996, p. 323.