



**Francesco Gabriele\***

## **Spigolature sull'unità nazionale (anche "temuta" e/o "rifiutata") e il suo spirito\*\***

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. L'unità nazionale tra forma, "sostanza" e "spirito" – 2. Specificità dell'emergenza pandemica, che non è una guerra, e di almeno alcune delle norme ad essa relative. Scienza e politica. – 3. Nella stessa "barca" o nello stesso "mare"? Unità nazionale e diritti: quelli dei poveri ne fanno parte? – 4. Il governo Conte 2 e l'unità nazionale. – 5. L'unità nazionale nelle forze politico-parlamentari. Del "sistema" politico. – 6. Il Presidente della Repubblica, il governo Draghi e l'unità nazionale "temuta", se non "rifiutata". – 7. La storica, incerta unità nazionale nei rapporti Stato-Regioni-Enti minori. Tra Governi, "Governatori" e Sindaci. – 8. Dell'unità nazionale nella società civile. Carenze e opacità in un tessuto solido ma non troppo. – 9. I "media" e i "social" non sono diversi dagli altri...anzi. – 10. A mo' di conclusione. L'unità nazionale non porta voti.

### **1. Considerazioni introduttive. L'unità nazionale tra forma, "sostanza" e "spirito"**

**I**n un momento storico come quello attuale, profondamente segnato dalla pandemia da Covid-19, ancora in corso ed attiva con le sue varianti e sottovarianti (da ultimo, Omicron con numeri da 1 a 5 e, ora, col nome Centaurus e, poi, Cerberus) benché con lo stato di emergenza sanitaria non più prorogato<sup>1</sup> (sia, o meno, da considerare, ormai, entro una logica di "sindemia"<sup>2</sup>), non appare privo di interesse, e suscita, anzi, una "sana" curiosità, soffermarsi a riflettere, non mancandone, ma essendo, anzi, via via aumentati, come diremo<sup>3</sup>, i motivi, sulla

\* Già ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Bari.

\*\* Contributo sottoposto a *blind peer review*.

<sup>1</sup> Deliberato per la prima volta, per sei mesi, il 31.01.2020, e prorogato per ben sei volte, l'ultima fino al 31 marzo 2022 con D. L. 24.12.2021, n. 221 conv. con L. 18.02.2022, n. 11, dai Governi Conte 2 e Draghi. Il Presidente del Consiglio Draghi ha annunciato l'intenzione del Governo di non prorogarlo il 23 febbraio 2022.

<sup>2</sup> Così S. BRUSAFERRO (Presidente Istituto Superiore di Sanità e Portavoce Comitato tecnico scientifico emergenza epidemiologica Coronavirus), *Intervista* nel quotidiano *laRepubblica* del 14 marzo 2022: «Considerarla entro una logica di sindemia, cioè dove aspetti biologici e aspetti sociali interagiscono e nella loro interazione si definiscono anche i livelli di rischio e di suscettibilità delle persone e delle comunità. Che è esattamente l'obiettivo della sanità pubblica».

<sup>3</sup> Il riferimento è alle altre emergenze, quali il conflitto russo-ucraino, la crisi energetica, la siccità, l'inflazione, ecc., che si sono andate via via aggiungendo a quella pandemica, che è all'origine e al centro delle riflessioni che seguono anche se, quando possibile, non mancheranno riferimenti ad esse e precisando sin da ora, come sarà facile notare, che varie considerazioni possono ritenersi, *mutatis mutandis*, ad esse estensibili.

“unità nazionale”. Non tanto, però, sotto taluni dei vari profili, anche problematici e sempre attuali, che da sempre la connotano nella pluralità delle sue possibili declinazioni, e dei termini per esse usati (unità formale e sostanziale, interna, esterna, politica, giuridica, economica, storico-culturale, verticale, orizzontale ecc.) quanto sotto quello, per così dire, della sua “tenuta” o, come anche è stato detto, quasi sembrando anticiparne l’esito, di una nuova e “prepotente” riproposizione della sua storica “questione”<sup>4</sup>, o «di una grande tradizione democratica per la forza della sua Costituzione consolidatasi resistendo ad aspre divisioni e drammatiche vicende, che rischia per la prima volta una crisi che la colpisce direttamente investendo la forma di Stato»<sup>5</sup>, o di altro ancora, magari solo più o meno diversamente espresso<sup>6</sup>. Potrebbe sembrare trattarsi di un profilo sostanzialmente sociologico o, magari, di mero sondaggio. In realtà, esso comunque non è estraneo a nessuno degli altri. Di questi, in un certo senso, vero e proprio “stress-test” sul campo, anzi, tutti li presuppone, coinvolge ed evoca di certo anche sul versante giuridico-costituzionale, nel quale, del resto, sia pure variamente, sono destinati ad avere, poi, comunque significativa rilevanza e considerazione. È, insomma, quanto meno interessante, se non proprio necessario, per più “realistiche” ed aggiornate riflessioni su conclusioni, del resto mai definitive, già raggiunte su questo o quello dei numerosi aspetti della “questione” non esclusa, se del caso, quasi una sua stessa più attenta, ed in quali termini, vera e propria riproposizione. E ciò, naturalmente, a prescindere, almeno per il momento, pur costituendone un irrinunciabile punto di partenza e di riferimento, da ogni discussione riguardante, per es., l’Italia come “nazione in ritardo”<sup>7</sup> o gli Italiani (da “fare” una volta fatta l’Italia) e, comunque, sul loro individualismo e sul loro bisogno di «critica *a priori* del potere da chiunque esercitato», sulle divisioni più diverse «non mediate dalla consapevolezza di appartenere ad un comune destino che trascende l’interesse particolare», sul leopardiano “giudizio” secondo il quale «non solo ciascuna città italiana, ma ogni italiano, fa tuono e maniera da sé» e «gli italiani posseggono l’arte di perseguitarsi scambievolmente»<sup>8</sup> e, volendo continuare, sulla comune, ricorrente osservazione, per es., secondo la quale gli italiani non avrebbero mai terminato una guerra, sotto il profilo delle alleanze, come l’hanno iniziata, sarebbero facili all’entusiasmo ma anche all’oblio, e comunque senz’altro capaci, proprio nelle situazioni più difficili, di comportamenti magari imprevedibili e perfino di atti di eroismo non necessariamente isolati, ecc. Si tratta, è inutile sottolinearlo, di un evento assolutamente epocale, nuovo ed ignoto, come esperienza diretta e concreta, pressoché, può dirsi, a tutti gli attualmente viventi, i quali hanno potuto “viverla”, al più, solo come esperienza “pensata”, e,

<sup>4</sup> Secondo M. LUCIANI, *Intervento in L’unità nazionale alla prova della pandemia*, in *Italiadecide*, Piacenza Tribuna, 2000, 5 ss., infatti, «da questione dell’unità nazionale» è stata posta «nuovamente, e prepotentemente, dall’emergenza sanitaria. E lo è stata sia nella prospettiva dei rapporti tra centro e periferia sia in quella della cultura politica, delle ragioni, direi, del sentimento, del nostro stare assieme».

<sup>5</sup> Così, negli identici termini, ma da noi disposti diversamente, in *Introduzione*, in *L’unità nazionale*, cit., 3.

<sup>6</sup> In *Italiadecide*, cit., 41, secondo A. LUCARELLI e L. LONGHI, per es., «da pandemia ha costituito, sotto il profilo giuridico, una occasione per mettere alla prova il principio di unità nazionale sotto vari punti di vista, come, per es., dell’unità di indirizzo politico, della coesione territoriale e sociale».

<sup>7</sup> Insieme alla Germania, come ricordato, richiamando H. Pessner, da P. HABERLE, *150 anni di unità d’Italia. Osservazioni di un giurista costituzionalista europeo*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4, 2011.

<sup>8</sup> Si veda, al riguardo, ampiamente ed anche per utili spunti sul tema, tra gli altri, L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, Einaudi, 2014, specie 109 ss. e S. CASSESE, *Il buon governo. L’età dei doveri*, Milano, Mondadori, 2020 (I.A., significativamente, all’interno, unendo aggettivo e sostantivo, usa il termine «buongoverno»).

magari, entro tali limiti anche temuta, attraverso trasmissioni radiotelevisive, letture, racconti e ricordi a loro volta non sempre diretti (il primo vero precedente risale, infatti, alla c.d. “spagnola”, cioè a non meno di un secolo). È nella concretezza delle situazioni, invece, specie se difficili, e quanto più difficili, che, messi a dura prova, i comportamenti di tutti (singoli e formazioni sociali, forze politiche, governati e governanti, e le stesse istituzioni, così come “animate” dagli uomini ad esse preposti, e sulle cui gambe “camminano”), non senza reciprocamente e variamente influenzarsi, sono veri ed autentici. Danno, quindi, il meglio, ed anche il peggio di sé per coesione o divisione e, non esclusi “scatti” di responsabilità, o di “depressione” collettiva, possono risultare, non senza sorpresa, anche inattesi, diversi e comunque “altri” da quelli immaginati, o presunti in buona fede in condizioni di “normalità” comunque obbligando a prenderne atto, per quanto qui ci riguarda, per rimodulare, se necessario, o ad “aggiornarsi”, come si diceva, sul modo di essere, sulla consistenza e sulla reattività, o “tenuta” dell’unità nazionale se e come “incisa” in quel momento ed in quelle condizioni (il che non può non valere, ovviamente, anche per le presenti note). E ciò a prescindere, e comunque non in contrasto, ma in linea, d’altra parte, non senza almeno evocare suggestioni smendiane<sup>9</sup>, con la comune, ricorrente osservazione per cui la nazione e, ovviamente, la sua unità, è, per sua natura, sempre *in fieri*, sempre fase, o tappa, di un *processo* sempre in corso e dall’andamento imprevedibile, mai dato acquisito una volta per tutte, ma, come è stato detto, *plebiscito di tutti i giorni*<sup>10</sup>. È fisiologico, infatti, che attraversi, sia pure nella soggettività delle varie qualificazioni-valutazioni, alti e bassi, avanzamenti, ma anche stasi, arretramenti e riprese, che, ovviamente, possono essere particolarmente significativi nel caso di eventi estremi, o straordinari, non solo naturali, ma anche “umani”, che pure, purtroppo, non possono mai escludersi, come nel caso della emergenza (e dei suoi effetti) ancora in corso, alla cui cessazione giuridica, peraltro non senza una qualche imprudenza (solo “politicamente” spiegabile) preannunciata con largo anticipo (nel senso che non sarebbe stata prorogata), sono

<sup>9</sup> Il riferimento, ovviamente, è alla dottrina integrazionista di R. Smend, per la quale, sintetizzando al massimo, lo Stato si identifica, potrebbe dirsi, con lo stato (cioè con la fase) del processo di integrazione che esso (Stato) attraversa e che è incessante essendo proteso verso una unità sempre più intensa, ma, per sua natura, mai definitivamente compiuta. Su R. Smend e la dottrina integrazionista sembra sufficiente rinviare, oltre, ovviamente, a R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, tra gli altri, ed in particolare, ai vari contributi di M. LUCIANI, tra i quali, per es., *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell’unità nazionale*, qui riportato e all’*Introduzione* di G. ZAGREBELSKY alla predetta opera di R. Smend.

<sup>10</sup> Sia sufficiente richiamare, ma solo a titolo di esempio, oltre, ovviamente, anche, ma non solo, per la notissima e fortunata definizione (nella lezione, *Qu’est-ce qu’une nation?*, tenuta alla Sorbona l’11 marzo 1982), E. RENAN, *Che cos’è una nazione?*, Roma, Donzelli, 2004, il quale parla anche della nazione come «una grande solidarietà costituita del sentimento dei sacrifici compiuti e di quelli che ancora si è disposti a compiere insieme... di desiderio chiaramente espresso di continuare a vivere insieme», nonché, tra gli altri, C. DE FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1, 2019 e già, ID., *Nazione e Costituzione*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2005; P. VERONESI, *Il concetto di unità nazionale e le sue implicazioni*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, Jovene, 2013, 349 ss.; ID., *Sulle tracce dei concetti di Nazione e di Unità nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2011, 333 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell’unità nazionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2, 2011; F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Dir. e Soc.*, 2011, 73 ss.; F. LANCHESTER, *I 150 anni dell’Unità d’Italia e la dinamica istituzionale italiana tra società civile e classe dirigente*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2011; B. CARAVITA, *Che fare il 17 marzo?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3, 2011; L. PALADIN, *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in ID., *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna, Il Mulino, 2008, 116 ss. (si tratta di una Relazione del 1993); E. BOCKENFORDE, *Diritto e secolarizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 137 ss.; V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 787 ss. Per la giurisprudenza costituzionale può vedersi, almeno, la sentenza n. 170 del 2010.

seguiti, il giorno dopo, in lontananza solo fisica ma già con più ampio, esteso e vario coinvolgimento, anche dell'Italia, preoccupanti “lampi” e “tamburi” di una *guerra* sotto vari profili ancora *fluida*, dagli esiti e con modalità imprevedibili e, comunque, di certo una nuova, diversa, ma gravissima e drammatica emergenza. Né può trascurarsi che ad esse si sono andate ad aggiungere, in rapida, quasi sincronica sequenza, le alte temperature e la siccità, la crisi energetica ed una sempre più alta inflazione, che rendono il quadro complessivo ancora più drammatico, precario, insicuro e, naturalmente, socialmente sempre più ingiusto nell’ottica di queste riflessioni, peraltro inizialmente provocate solo dalla pandemia e su di essa impostate, quando non si immaginava che, purtroppo, la “tempesta”, come suol dirsi, già di per sé epocale, non fosse ancora, ma lo sarebbe diventata, “perfetta”. Non manca, in verità, come già detto, la consapevolezza di una qualche genericità, e, quindi, di una qualche incertezza, a prima vista, in ordine al campo di appartenenza, o pertinenza, del richiamato profilo (con il rischio di una sua non, o, “im”pertinenza), anche per l’ampiezza del campo che si offre alla riflessione e alle connesse difficoltà sottese all’intento di dare una risposta almeno accettabile alla predetta “curiosità”. Il fatto è, tuttavia, che uno studio sotto il profilo giuridico-costituzionale, di certo impervio per la complessità e la problematicità dei non pochi degli aspetti coinvolti, o da necessariamente coinvolgere (a partire dal concetto e dal contenuto dei termini “nazione” ed “unità”, ed ai rapporti fra essi, quasi che possa configurarsi una nazione non unita, e a quali condizioni, e fino a quelli, variamente connessi, in estrema sintesi, con la forma di stato e con quella di governo, e, comunque, sul piano positivo, pressoché almeno con l’intera prima parte della Costituzione)<sup>11</sup>, non può, poi, nel senso che non riesce ad ignorare, né a disinteressarsi, dei suoi risultati-effetti in concreto almeno più visibili. La semplice realtà di tutti i giorni, infatti, impone sempre, e specialmente in certi casi ed in certi momenti, un riscontro-confronto spontaneo ed automatico, cioè una verifica, ed una conseguente riflessione sulle relative elaborazioni teoriche e, potrebbe dirsi con un termine di moda, sulla loro “sostenibilità” anche in senso diacronico. Del resto, è vero, bensì, che l’obiettivo di una sempre più intensa unità nazionale, cui un po’ tutte le costituzioni tendono, è specialmente, e finalmente perseguito, a partire, in particolare, da quella di Weimar, e di certo, e fortemente, dalla Nostra<sup>12</sup>, avendo di mira, dopo e/o “con” quella formale, l’eguaglianza sostanziale, cioè, mediante previsioni normative varie per ampiezza ed efficacia, la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale<sup>13</sup>, che, limitando di fatto..., impediscono ecc. (v. secondo comma art. 3 Cost.). In altri termini, e in definitiva, sempre più giustizia sociale mediante interventi particolarmente, ma, com’è ovvio, non solo, rilevanti sotto un profilo materiale<sup>14</sup> in quanto fattori, o mezzi,

<sup>11</sup> Per una interessante, sintetica, ma anche pressoché esaustiva rappresentazione dei temi-problemi (per es., libertà-sicurezza) coinvolti v., in particolare, P. RIDOLA, *Intervento in Italiadecide*, Piacenza, Tribuna, 2020, 9 ss ed, ivi, tra l’altro, il forte richiamo alla responsabilità come principio.

<sup>12</sup> Come osservato da M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2011, Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana (Atti del XXVI Convegno annuale. Torino, 27-29 ottobre 2011)*, Napoli, Jovene, 2014, 10, «la questione dell’unità nazionale fu posta con chiarezza già da Vittorio Emanuele Orlando nel discorso inaugurale», tenuto come Presidente provvisorio dell’Assemblea costituente in quanto decano.

<sup>13</sup> V., di recente, l’interessante contributo di A. D’ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio “sconfinato”*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4, 2021.

<sup>14</sup> Si veda, in tema, Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2, 2015.

concretamente indispensabili, di liberazione dal bisogno, la cui mancanza, ma anche, entro certi limiti, la cui carenza, ragionevolmente pregiudica ogni prospettiva di unità vera e, comunque, non predispone favorevolmente verso di essa e può rendere “illusoria” quella formale pur solennemente riconosciuta. Si tratta, tuttavia, di fattori che, pur necessari, potrebbero, per una varietà di ragioni, magari anche non sempre di facile individuazione, o comprensione, risultare insufficienti per quantità e/o qualità, cioè non andare, quanto ad effetti, al di là di una unità più o meno incompleta e parziale, non vivificata anche da un sentirsi uniti e da uno spirito unitario, quasi di una semplice, arida e fredda unificazione, di un essere, o rimanere, separati pur stando insieme<sup>15</sup> ma senza il vincolo della leopardiana “social catena” contro l’“empia natura”<sup>16</sup> se e nei limiti, ovviamente, in cui in questa si faccia rientrare anche l’uomo. Ben resi dal brocardo *idem sentire de republica*, cioè dalla consapevolezza dei consociati della condivisione della comune appartenenza alla medesima società e della comunione di valori e di interessi con essa ed in essa perseguiti non senza il dovere e la responsabilità di una condotta solidale (in primis, ma non solo, ex art. 2 Cost.), essi dovrebbero non mancare mai e manifestarsi costantemente, bensì, ma, com’è ovvio, specialmente in particolari e gravi situazioni, nelle più varie ed anche più “sorprendenti” forme. È tutto ciò, infatti, che contribuisce a rendere le altrimenti quasi mere e semplici (ancorché non casuali, e non senza una varietà di vincoli) presenze di persone, o gruppi di coesistenti e coabitanti, “consoci” quasi “coatti” pur non avendo mai “disdetto”, per così dire, una adesione peraltro presunta, una comunità vera e vitale, nella quale, come ribadito ripetutamente dal Presidente Mattarella, ci si sente responsabili l’uno dell’altro, si dipende gli uni dagli altri e aiutare gli altri significa aiutare se stessi, o, si sia, secondo Renan, «une ame, un principe spirituel l’une dans le passé de l’autre»<sup>17</sup>. Non consiste, in un certo senso, in un vero e proprio mezzo materiale, cioè in uno strumento, e potrebbe non sembrare, di per sé, a differenza di quelli richiamati, “artefice” di unità<sup>18</sup>. Proprio per questo, riteniamo, non è previsto, né, per sua natura, avrebbe potuto esserlo, formalmente e direttamente, da una qualche disposizione costituzionale. Nella Costituzione, però, è diffusamente ed insistentemente perseguito (basti pensare alla “rimozione” di cui all’art. 3, secondo comma, ma anche ai doveri inderogabili di cui all’art. 2) nella convinzione che sia

<sup>15</sup> È costante il richiamo alla necessità *anche* di un tale elemento *immateriale*, per così dire, che, a nostro avviso, è, o può essere, ad un tempo, sia pure in modo e misura diversi, origine, o causa, ed anche effetto di unità; «di senso della medesima appartenenza, vale a dire del riconoscersi *visceralmente* (corsivo nostro) nei medesimi valori fondamentali ai quali dà voce la Carta costituzionale» parla A. RUGGERI, *L'emergenza sanitaria, la solidarietà dimezzata e...l'uovo di Colombo*, Editoriale 28 febbraio 2021, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 2; per U. ALLEGRETTI, *Centocinquant'anni di storia costituzionale italiana*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4, 2021, «dello stato costituzionale donatoci dal dopoguerra fanno parte impreteribile un sentimento, una cultura e un comportamento operoso di affetto per il nostro Paese».

<sup>16</sup> G. LEOPARDI, *La Ginestra*, 1845.

<sup>17</sup> Ancora E. RENAN, *op. ult. cit.*

<sup>18</sup> Con particolare riguardo alla specialità dei rapporti unità nazionale-struttura economica v., per tutti, tra gli altri, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., 3-4, secondo il quale «la Costituente assunse quella della fondamentale (ri)costruzione dell’unità nazionale come la questione essenziale che avrebbe dovuto essere affrontata e risolta nel corso dei suoi lavori» ed è un *tòpos* classico della riflessione del pensiero occidentale il tema del rapporto fra struttura economica (o almeno *éthos* economico) e unità della comunità politica» e, comunque (p. 15), «il testo costituzionale tocca tutti gli elementi dell’unità/integrazione; quelli *formali* (nelle norme sulla produzione normativa e sulla forma di governo), quelli *materiali* (nelle norme che regolano gli interessi gli interesse individuali e i loro rapporti reciproci e con l’interesse generale), quelli *ideali* (nelle norme - fra le quali sono anche molte di quelle ora indicate - che identificano un patrimonio di valori intangibili o stabiliscono i simboli dell’unità)».

effetto dell'azione e della efficienza dei “fattori” di unità (della cui idoneità allo scopo è, quindi, anche prova e misura) e, pur diverso da essi, non ne è meno costitutivo per la stretta interdipendenza che li lega in quanto da soli necessari ma non sufficienti. Se e quando è da considerare esistente, o raggiunto, e, quindi, ormai un fatto, per così dire, pur, come rilevato, nella sua naturale dinamicità, può, com'è ovvio, essere oggetto di valutazioni diverse. Proprio nel nostro caso, per es., a chi ritiene che il sentimento del nostro stare insieme sia già un fatto costitutivo dell'unità nazionale salvo, magari, non proprio del tutto, anche se non sempre, per quanto riguarda i rapporti Stato-Regioni, si oppone, non estranea, causa non ultima la globalizzazione (senza escludere, volendo, la “glocalizzazione”), una tendenza all'aumento delle distanze (i ricchi sempre più ricchi ed i poveri sempre più poveri e sempre più numerosi), una diversa e meno positiva, o socialmente più sensibile, valutazione prospettando l'esigenza di una maggiore attenzione per il fenomeno. E ciò anche perché quella più vera, nella nostra Costituzione, sarebbe l'unità di cui agli artt. 2 e 3, non quella di cui all'art 5<sup>19</sup> nel senso che, se la stessa unità va costituzionalmente intesa e perseguita anche con la realizzazione del pluralismo<sup>20</sup>, questo, tuttavia, a nostro avviso, proprio secondo la Costituzione, non è concepito, e non può svolgersi in contrasto, o in danno, ma in miglioramento del livello unitario della comunità nella pienezza dei suoi componenti, cioè, si potrebbe dire, mediante il combinato disposto di cui agli artt. 2, 3 e 5, ma anche 120 ult. comma, o, se si preferisce, in competizione positiva (e comunque, in leale collaborazione, secondo la Corte costituzionale), complementare ed integrativa, e non in contrasto tra loro. E sembra appena il caso di rilevare che il sentimento di cui trattasi non va assolutamente confuso con il nazionalismo, che la Costituzione di certo rifiuta, essendo ben altro e venendo perfino prima, in un certo senso, della politica o almeno prima di una certa sua espressione (naturalmente, anche se non trascurabili, non sembrano da sopravvalutare certe manifestazioni di “spirito” o “sentimento” nazionale in occasioni particolari, per lo più transitorie, se non umorali e, però, poco significative sotto il profilo di una stabile e reale “unità”, che per lo più si sciogliono come neve al sole e, talora, mutano perfino di segno se le cose vanno, poi, in un altro modo anche se puntualmente destinate a alternarsi).

## ***2. Specificità dell'emergenza pandemica, che non è una guerra, e di almeno alcune delle norme ad essa relative. Scienza e politica***

Ciò premesso, sia pure “a caldo” ed “*in corpore vili*” il virus continuando a circolare anche se, come si diceva, la cessazione “legale” dello stato di emergenza, stabilita, dopo varie proroghe, per il 31 marzo 2022 e incautamente (quanto meno per una sorta di effetto svalutativo della permanente gravità del fenomeno in corso e della osservanza delle norme comunque ancora vigenti) preannunciata con largo anticipo, non è stata prorogata, ci soffermeremo su alcuni

<sup>19</sup> V., al riguardo, A. FINOCCHIARO nel suo *Intervento* riferendosi a quello di M. LUCIANI, entrambi in *Italiadecide*, Piacenza, Tribuna 2020, *L'unità nazionale alla prova della pandemia*, rispettivamente 19 ss. e 5 ss.

<sup>20</sup> V., per es., P. VERONESI, *Il concetto di nazione e di “unità nazionale”*, cit.

comportamenti, anche omissivi, che, in un contesto, a dire il vero, di non poche positività, doverosamente sottolineate, anche per il loro valore esortativo e pedagogico, per così dire, in varie circostanze anche nelle sedi istituzionali “più alte”<sup>21</sup> (non escluso il conferimento di Attestati d’onore e titoli, quale, ad es., quello di Alfiere della Repubblica), appaiono, invece, distonici e, comunque, di certo meritevoli di riflessione. Al di là di un “*quid*”, o di un “*quantum*” di sociologico, o di pre-giuridico, o di incerta giuridicità, che, come vedremo, possono eventualmente presentare, o dal quale siano preceduti quasi come “spiegazione”, se non giustificazione dei comportamenti, essi costituiscono, o possono costituire, infatti, ed intanto, pur sempre l’origine, o la concausa, e la “spiegazione” di quelle condotte, di certo anche individuali, e di quelle disfunzioni, che, poi, possono divenire, o divengono anche giuridicamente rilevanti e, magari, vere e proprie violazioni del diritto vigente da parte di chiunque sia tenuto ad osservarlo (non esclusi, anzi specialmente, per il loro ruolo, i preposti alle istituzioni e le forze politiche, o, meglio, i politici) nell’ambito di qualsiasi settore ivi compreso, per esempio, sinteticamente, quello del funzionamento della forma di governo ma anche quello della forma di stato per le possibili, gravi alterazioni ai “normali” rapporti autorità-libertà. Trattandosi, poi, o potendosi trattare, spesso, nelle condizioni normative in cui avvengono, di semplici e chiare violazioni, e comunque consapevoli elusioni del diritto, anche costituzionale, in vigore, che rimangono tali finché quelle condizioni non siano modificate, esse possono, inoltre, perfino, talora, volutamente e abilmente, indurre a confondere, in sede diagnostica, e, quindi, di terapia, la causa con l’effetto. Si alimenta, così, al cospetto di (presunte) difficoltà e/o di una consapevole indisponibilità ad accettare e osservare, intanto, il diritto vigente, una tendenza, o una inclinazione, non solo, ma di certo anche italiana, a cercare, o proporre, subito e sempre modifiche, o revisioni, anche costituzionali, con vere e proprie “fughe” in avanti, o, come anche, ora, si usa dire, “buttando la palla in tribuna”, che è particolarmente discutibile, tra l’altro, proprio in tempo di emergenza, cioè quando per la presentazione, la discussione e l’approvazione delle relative proposte, non vi sarebbe, in realtà, neanche il tempo necessario. Il problema, insomma, sarebbe sempre quello delle “riforme” e della inadeguatezza, se non della “responsabilità”, del diritto vigente e la soluzione, in definitiva, la fuga proprio dalle “responsabilità” e, magari, dalle sanzioni. Il tutto non senza preliminarmente svolgere, peraltro, almeno qualche considerazione su alcune caratteristiche proprie e specifiche, se non esclusive, della emergenza pandemica rispetto ad altre e, in particolare, alla guerra, che sembrano molto rilevanti, se non decisive, ai fini, come vedremo,

---

<sup>21</sup> Così, per es., il Presidente della Repubblica in occasione del 160° Anniversario dell’Unità d’Italia: «L’Italia, colpita duramente dall’emergenza sanitaria, ha dimostrato ancora una volta spirito di democrazia, di unità e di coesione. Nel distanziamento imposto dalle misure di contenimento della pandemia ci siamo ritrovati più vicini e consapevoli di appartenere a una comunità capace di risollevarsi dalle avversità e di rinnovarsi» (in termini analoghi in altre occasioni ufficiali). Similmente, in altre occasioni, anche altre alte “Autorità” come, per es., il Presidente della Corte costituzionale, sottolineando un senso civico diffuso e consapevole nell’accettare, «sfatando luoghi comuni duri a morire», i pesanti ma inevitabili sacrifici dei loro diritti. Con riferimenti anche ad altre circostanze, e con richiami più specificamente al ruolo del Presidente della Repubblica, v. G. BRUNELLI, *La pandemia e l’unità nazionale: il ruolo del Presidente della Repubblica*, in [www.giuri.unife.it/it/coronavirus/diritto-virale](http://www.giuri.unife.it/it/coronavirus/diritto-virale), che, in riferimento al sentimento nazionale, opportunamente richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1966, annotata da G. VASSALLI, *Propaganda “sovversiva” e sentimento nazionale*, in *Giur. cost.*, 1966, 1104 ss., nonché l’interessante definizione del Presidente della Repubblica nel sottolineare la sostanziale “unità morale” degli Italiani come “vero cemento...” ecc.

di una più corretta comprensione della normativa e delle situazioni di cui al sorgere e all'andamento della pandemia stessa. E ciò a prescindere dalla controversa, e comunque non agevole qualificazione della sua natura giuridica in mancanza (per taluni solo formalmente potendosi ritenere la fattispecie sostanzialmente “coperta”)<sup>22</sup> di una esplicita previsione costituzionale<sup>23</sup> ed oggetto di non poche, interessanti ipotesi ricostruttive (stato d'eccezione, di pericolo e di allarme; stato d'assedio in una delle sue possibili accezioni; calamità naturale, e quale, e/o umana, situazione d'emergenza innominata, ma prevista e disciplinata dalla legislazione in tema di protezione civile, implicita in taluni principi costituzionali, ecc.)<sup>24</sup>.

Molto diffusa e ricorrente è stata subito l'assimilazione alla guerra, della quale, però, la Costituzione si occupa variamente sia all'art. 78, dai più ritenuto senza possibilità di interpretazione estensiva<sup>25</sup> o, al più, solo come “modello”<sup>26</sup>, sia nominandola altre volte ed anche indirettamente<sup>27</sup>. Appare come un riferimento automatico, quasi d'istinto, forse anche sotto l'impressione, nell'un caso e nell'altro, dell'alto numero di vittime e, comunque, è ampio l'uso, nel dibattito pubblico, di metafore belliche<sup>28</sup>. Colpisce, magari, anche di quella sorta di impressionanti “divise”, diverse (per la pandemia quasi da guerre stellari) ma in qualche modo similmente evocanti un nemico in assetto di guerra<sup>29</sup>. Non si può, invece, non rilevare, intanto,

<sup>22</sup> V., al riguardo, R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), III, 2020, che si riconosce nell'orientamento secondo il quale il fondamento della disciplina della emergenza sarebbe nella Costituzione, la quale offrirebbe tutte le garanzie e gli strumenti per gestirne la fase dell'emergenza senza dover parlare di una sospensione dei diritti costituzionali. Il principio “*salus rei publicae*” sarebbe positivamente in specifici principi costituzionali quali quello dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, del ripudio della guerra e della sicurezza, sottratti alla revisione costituzionale. Di «evidente lacuna esistente nella nostra disciplina legislativa per il contrasto e la riduzione di eventi emergenziali particolarmente gravi di livello nazionale e non riferibili a vicende belliche» parla U. DE SIERVO, *Il contenimento di Covid-19: interpretazione e Costituzione*, Modena, Mucchi Editore, Collana Piccole conferenze, 2021, 7. V. anche, tra gli altri, F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [www.nomosleattualitàneldiritto.it](http://www.nomosleattualitàneldiritto.it), 2, 2021; A. SAITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di Corte cost. n. 198 del 2021*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), III, 2021; O. SPATARO, *Stato di emergenza costituzionale alla prova della pandemia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 11, 2022.

<sup>23</sup> La Costituzione spagnola, per es. (art. 116), prevede tre diversi stadi di emergenza (allarme, eccezione, assedio). Sul tema in riferimento ad altri ordinamenti v. F. MONCERI, *Ripercussioni della pandemia Covid-19 sul sistema giuridico*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2 gennaio 2021.

<sup>24</sup> Sullo stato d'assedio, e sulle sue possibili, a suo avviso, (tre) accezioni, e distinzioni, v., di recente, anche per le indicazioni bibliografiche, A. BONOMI, “*Stato d'assedio*” e principi fondamentali: quando l'ordinanza sindacale finalizzata a fronteggiare la pandemia da Covid-19 non regge al banco di prova costituzionale, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), 2021, 30 luglio 2021, 435 ss. . Secondo l'A., tra l'altro, si tratterebbe di una situazione di emergenza non innominata, che risulta prevista e disciplinata dalla legislazione in tema di protezione civile, peraltro ritenuta chiaramente inadeguata e incompleta. Si veda anche, *ex multis*, G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1, 2020 e G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *AIC Annuario*, 2020, Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali, Atti del XXXVII Convegno annuale, 4 dicembre 2020, Napoli, Edit. 2021, 6 ss., ed, in entrambi, gli ampi riferimenti bibliografici; per la distinzione tra emergenze che valgono per il *tempo ordinario* e altre che emergono e poi maturano nel *tempo straordinario*, e le conseguenze sotto il profilo del regime giuridico costituzionale delle une delle altre v. A. RUGGERI, *Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell'emergenza*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 3, 2020, 132 ss. V. anche, di recente, M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2, 2022.

<sup>25</sup> V., però, per es., A. CELOTTO, *Necessitas non habet legem. Piccole conferenze*, 49, Modena, Mucchi ed., 2020, specie 61 ss. mai trascurando, peraltro, a nostro avviso, il rilievo dell'antico brocardo *necessitas non habet legem sed ipsa sibi facit legem*, come ricordato, per es., da A. RUGGERI, *Autonomia e unità-indivisibilità*, cit., 143.

<sup>26</sup> V., al riguardo, A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in [www.rivistabiodirito.it](http://www.rivistabiodirito.it), 2, 2020.

<sup>27</sup> V., al riguardo, M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in [www.rivistaaicosservatorio.it](http://www.rivistaaicosservatorio.it), 3, 2022; v. anche, ivi, G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il diritto alla guerra*.

<sup>28</sup> V., per il rilievo, M. BENVENUTI, *Op. loc. cit.*

<sup>29</sup> Di Stato in “assetto di guerra” e di “guerra contro un nemico invisibile” si legge, per es., all'inizio dell'interessante contributo di I. A. NICOTRA, *L'epidemia da Covid-19 e il tempo della responsabilità*, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), 1/2020.



la mancanza di una volontà umana all'origine della pandemia. Manca, tra l'altro, una "dichiarazione" (di guerra), o l'equivalente, che la renderebbe "umana" (!?) sia pure soltanto perché consapevolmente "voluta"<sup>30</sup> mentre l'altra, quella "naturale", è "subita", dall'uomo. Quanto alle vittime, una guerra coinvolge e colpisce, o, forse meglio, coinvolgeva e colpiva direttamente e, comunque, almeno prevalentemente, e salvo eccezioni legate, magari, all'eventuale uso di determinate nuove e particolari armi, e alle specificità del conflitto, soprattutto i militari e non anche, per esempio, la popolazione civile (se non anche essa stessa considerata "attiva"), gli ospedali, determinati siti, ecc. Sotto questo profilo, la pandemia colpisce, o, meglio, può colpire, invece, tutti senza distinzione alcuna (di più, in realtà, i variamente più deboli, ma, senza, per così dire, una sorta di consapevole scelta "a monte" salvo eventuali discorsi, non di nostra competenza, magari sulla "intelligenza" del virus). Non vi sono, in ogni caso, eserciti gli uni contro gli altri armati, né aggressori ed aggrediti divisi in due schieramenti contrapposti, i quali, peraltro, possono decidere, tutto risalendo alla loro volontà, anche la sospensione e la fine, così come avevano deciso (almeno uno) l'avvio, delle ostilità, e, quindi, dello stato di guerra. Non mancano, però, o possono non mancare, all'interno di ciascuno, e prima ancora dei rispettivi ordinamenti, problemi e contrasti di ordine in linea generale politico, che, in quanto, com'è ovvio, "volontari", possono incidere anche significativamente sulla stessa unità nazionale sia dell'uno sia dell'altro (la guerra, ovviamente, per quanto riguarda tutte le sue fasi, cioè dalla decisione di prendervi parte e, poi, alla conduzione e alla cessazione; per la pandemia, "solo" dalla impostazione e dalla conduzione della lotta al suo contenimento). In realtà, un "nemico", se così lo si vuole, ma impropriamente, chiamare, esiste anche nella pandemia, ma è un nemico particolare, che scatena la guerra senza dichiararla. Non ha una divisa, non è armato e non si presenta come un "normale" nemico, cioè organizzato in gruppi, plotoni, esercito, navi, carri armati, missili, droni e quant'altro. È, come si diceva, "nemico" di tutti senza distinzione alcuna e, però, in una strana e particolare situazione nella quale tutti, a causa sua, sono "nemici" di tutti, ma tutti possono, anzi dovrebbero allearsi per meglio combatterlo ogni contrasto o indecisione, anche di uno solo, non potendo, oggettivamente, che favorirlo. È invisibile, ma, in un certo senso, solo apparentemente. Cammina, infatti, sia pure nascondendosi, sulle gambe di ciascuno perché ciascuno può esserne, con il respiro o toccando oggetti ecc., portatore inconsapevole ancorché, come diremo, non senza una qualche, almeno non incolpevole, negligenza. Ciascuno, comunque, può contagiare chiunque e da chiunque essere contagiato e contribuire, così, alla diffusione del contagio. L'alleanza di tutti con tutti è una alleanza strana, che non comporta, anzi esclude azioni, anche fisicamente, collettive, e perfino contatti tra gli stessi alleati, i quali operano con maggiori possibilità di successo se stanno insieme mentalmente e strategicamente (com'è ovvio), ma non materialmente per non rischiare, per così dire, una sorta di eterogenesi dei fini.

---

<sup>30</sup> V., correttamente, al riguardo, A. RUGGERI, *La vaccinazione secondo il Covid-19 tra autodeterminazione e solidarietà*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2, 2021, 180 e nota 17, ed, ivi, anche gli ampi riferimenti alla solidarietà, non esclusa quella internazionale.

Occorre, ora, considerare anche che non poche delle disposizioni normative via via adottate nel corso dell'emergenza, che non si arresta, ma continua, sono rivolte senz'altro al contenimento più efficace possibile del contagio e dei suoi effetti innanzitutto sulla salute ed hanno il riferimento più alto, diretto ed immediato (ma, ovviamente, in un quadro più ampio non il solo) nell'art. 32 della Costituzione. In questo, in particolare, la tutela della salute è, ad un tempo, diritto fondamentale (l'unico espressamente qualificato tale anche se va sempre ricordato che, secondo la costante e pacifica giurisprudenza della Corte, nessun diritto può essere considerato "tiranno" rispetto agli altri) dell'individuo e interesse della collettività. Riguardando in primissima battuta la vita dei singoli e della stessa collettività in un intreccio indissolubile<sup>31</sup> (da ritenere posto a maggior tutela dei singoli e a indicazione significativa del loro essere, e anche dover essere, e permanere, comunità, e quindi, uniti), tali norme finiscono inevitabilmente quanto meno per essere "sentite" come più importanti di tutte le altre (anche penali, civili ecc). L'atteggiamento nei loro confronti, e la loro osservanza (o inosservanza) divengono così emblematici, al grado più alto, e, comunque, ancor di più che rispetto alle altre, proprio dello spirito e del sentimento di solidarietà, e quindi della coesione e dell'unità esistenti, o meno, ed a quale livello, tra i consociati. L'emergenza da Covid-19, del tutto nuova e, in un certo senso, sempre nuova per il continuo variare delle sue manifestazioni, diviene, così, anche indicativa, o si presta a poter esserlo, quasi riassuntivamente, di un "quid" (cioè dello "spirito" nazionale) che non si sia, o si sia via via generato, ed in quale misura, anche come conseguenza di altri fattori, di diversa natura (a partire da quelli culturali, di lingua ecc. fino a quelli, non ultimi, "materiali") e della loro capacità di dar vita a reazioni unitarie in qualsiasi situazione (dando per scontato, naturalmente, che l'inosservanza delle leggi penali, civili ecc. non costituisca in se stessa, anche se non lo esclude del tutto e può essere, magari a solo certi livelli, una prima "spia" di un problema anche di unità). Non è il caso di entrare, almeno per il momento, nel merito delle non poche disposizioni, contenute in una pluralità di fonti, di vari soggetti (Stato, Regioni, ecc.) e di vari loro organi (Parlamento, Governo, Presidente del Consiglio, Consiglio regionale, Presidente della Giunta, Sindaco, ecc.), via via adottate non senza un qualche affanno, un qualche disordine ed una qualche confusione nell'intento di tener testa, primi in Europa, inizialmente impreparati e disarmati, in un clima drammatico e anche drammatizzato dalla comunicazione nelle sue più disparate forme e nei più disparati "toni" e tra polemiche spesso anche strumentali ed incontrollabili, ad un "nemico" sconosciuto e dai comportamenti imprevedibili, da studiare e combattere "sul campo" sperimentalmente e, con la disponibilità, non subito sufficiente, dei vaccini, non senza il problema, o i problemi, collegati alla distribuzione, ai destinatari, ai tempi, alle priorità ecc. e, in particolare, alla legittimità, o, più genericamente, alla (im)possibilità, per così dire, diretta o indiretta, di imporli e rifiutarli, alle relative conseguenze, ecc. Si trattava, è superfluo sottolinearlo, di questioni, spesso

<sup>31</sup> Come osservato da P. RIDOLA, *Intervento*, cit., il diritto alla salute coinvolge «in modo indissolubile diritto individuale e interesse collettivo....il diritto alla vita, cioè il bene che condiziona tutti i diritti ed ogni possibile svolgimento della personalità»; v. anche, tra gli altri, R. MAZZA, *Il "peso" della salute collettiva e della solidarietà sociale nel bilanciamento dei valori costituzionali in tempo di Covid-19 (nota a sentenza 11/2021 del Collegio Garante della costituzionalità delle norme)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7, 2022; A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 1, 2021.

complesse, il cui solo modo di affrontarle, anche al di là del merito strettamente giuridico, era, o si prestava particolarmente ad essere ritenuto rivelatore della presenza, o meno, di senso di socialità, la quale, però, non mancava di essere considerata di per sé suscettibile di essere intesa e “sentita” diversamente la stessa vaccinazione contro le malattie infettive potendo essere ritenuta, per es., anche una tipica condotta che genera una “esternalità” positiva sotto il profilo di una visione economica<sup>32</sup>. Quanto al rilievo, molto importante, naturalmente avuto dalla complessa e delicata questione della imponibilità, per così dire, dei trattamenti sanitari, o, se si preferisce, dei trattamenti sanitari imposti<sup>33</sup>, riteniamo, in ogni caso, che non si sarebbe dovuto (specie se volutamente) e non si dovrebbe comunque mai trascurare né che, da tempo, secondo la Corte costituzionale, per quanto riguarda la responsabilità del decisore, non vi fosse differenza tra *obbligo* e *raccomandazione*<sup>34</sup>; né che la libertà di rifiutarli non potrebbe comprendere, in ogni caso, anche quella di mettere a repentaglio la salute degli altri<sup>35</sup>; né che l'accettazione, invece, non solo non danneggia, ma giova ed è utile agli altri<sup>36</sup>. Non può non osservarsi, tuttavia, che, almeno nel loro nucleo essenzialmente sanitario, per così dire, esse sono adottate sulla base delle acquisizioni, magari non definitive (mutevole essendo, con le sue varianti, il comportamento del virus), ma pur sempre importantissime, e delle conseguenti indicazioni tecnico-scientifiche degli esperti della materia (in questo contesto non può trascurarsi, ovviamente, l'istituzione del Comitato tecnico-scientifico, che, “di norma”, deve “essere sentito”<sup>37</sup>). Equivalgono, anzi, in un certo senso, a delle vere e proprie prescrizioni mediche (quasi la famosa, personale “ricetta”) nei riguardi e nell'interesse di tutti, nessuno escluso, e della stessa comunità, per la prevenzione e la cura della malattia, spesso molto grave e dall'esito incerto. In quanto tali, tutti (escludendo ipotesi di autolesionismo, peraltro giuridicamente non irrilevante proprio nei casi di pandemia per i possibili effetti sugli altri) le dovrebbero osservare con la stessa diligenza con la quale ciascuno osserva, di solito, per l'appunto, con la sua “ricetta”, le “sue” prescrizioni mediche (che in questo caso avrebbero perfino l'effetto, sociale, di essere anche utili agli altri), specialmente in un caso particolarmente grave come quello di cui trattasi, a prescindere dalla loro giuridicità, che andrebbe considerata, in un certo senso, e

<sup>32</sup> Per spunti in tema v. Q. CAMERLENGO, L. RAMPÀ, *Solidarietà, doveri e obblighi nelle politiche vaccinali anti Covid-19*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3, 2021.

<sup>33</sup> In tema v., anche per l'ampio corredo bibliografico, tra gli altri, A. MAZZOLA, *Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), II, 2021, nonché, *ex multis*, C. D'ORAZI, *Se è legittimo imporre il vaccino contro il Covid-19 fra autodeterminazione e necessità*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3, 2021; V. DE SANTIS, *Dalla necessità dell'obbligo vaccinale alla realtà del green pass*, in [www.nomosleattualitàneldiritto.it](http://www.nomosleattualitàneldiritto.it), 3, 2021; P. VERONESI, *L'eccezione alla regola: il caso dei trattamenti sanitari obbligatori*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 6/2021; A. POGGI, *Green pass, obbligo vaccinale e le scelte del Governo*, Editoriale, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21/2021; C. CASONATO, M. TOMASI, *Valore e ruolo del principio costituzionale della solidarietà nello sviluppo, produzione e distribuzione dei vaccini*, in M. ANNONI (a cura di), *Etica dei vaccini. Tra libertà e responsabilità*, Roma, Donzelli, 125 ss.; F. MEOLA, *Note in tema di responsabilità e tutele per danni da vaccino anti-covid nel segno del valore costituzionale della solidarietà*, in [www.nomosleattualitàneldiritto.it](http://www.nomosleattualitàneldiritto.it), 3, 2021.

<sup>34</sup> Tra le altre, decisioni 107/2012 e 268/2017; v., comunque di recente, sotto i vari profili coinvolti (normativi, soggettivi, dell'equo indennizzo, ecc.), S. PERINA, *Il pezzo mancante del patto di solidarietà tra persona e collettività? Riflessioni a partire dalla recente estensione dell'equo indennizzo alle vaccinazioni raccomandate anti SARS-CoV-2*, in [www.osservatorio costituzionale.it](http://www.osservatorio costituzionale.it), 4, 2022.

<sup>35</sup> Come rilevato dal Presidente della Repubblica in più occasioni e, per es., nel discorso di inaugurazione dell'anno accademico dell'Università di Pavia.

<sup>36</sup> Uno slogan, fra i tanti, della Presidenza della Repubblica diceva, per es., «Facciamo il vaccino per noi e per coloro che amiamo».

<sup>37</sup> V. C. LOTTA, *La legislazione emergenziale per contrastare la pandemia da Covid-19 tra scienza e diritto: il ruolo del Comitato tecnico-scientifico*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 1, 2022.

sentita, quasi come superflua e, comunque, non necessaria. Seguendo una distinzione, da tempo autorevolmente proposta in dottrina, in riferimento alla virtù di imporsi e, quindi, ai diversi tipi di “attitudine condizionatrice”, delle norme giuridiche, esse potrebbero rientrare, infatti, tra le regole “endoattive”<sup>38</sup>. Dovrebbe suscitare sorpresa, pertanto, se non già perfino la critica, di certo la richiesta, non di rado avanzata, della eliminazione “*tout court*” delle norme in questione (come se ad essa potesse seguire quella del virus) anche nella parte più squisitamente sanitaria, per così dire, quasi fossero esse, e non viceversa, all’origine del virus, e quasi che senza di esse le persone, “finalmente libere”, ed immunizzate, possano rinunciare senza rischio alcuno alle medicine e all’uso della mascherina, alla scrupolosa attenzione all’igiene e al distanziamento (ovviamente interpersonale, non “sociale”<sup>39</sup>, come spesso erroneamente si dice questo, e non il primo, secondo la stessa Costituzione, essendo, se mai, da rimuovere in quanto “ostacolo” ecc. nell’ottica dell’art. 3, secondo comma). Né occorre insistere più di tanto, naturalmente, sul fatto che la condotta pericolosa per la salute e la stessa vita degli altri sia di per sé, quasi a prescindere dalla sua antigiuridicità, indicativa al livello più alto della carenza di coesione, e di sentimento unitario, tra i consociati. E ciò anche se, in realtà, per una condotta del tipo di quella auspicata sarebbe sufficiente, in ultima analisi, un semplice, sano egoismo nell’interesse soltanto della propria salute.

### **3. Nella stessa “barca” o nello stesso “mare”? Unità nazionale e diritti: quelli dei poveri ne fanno parte?**

Sembra il caso, peraltro, di proporre una riflessione. Si osserva spesso, in riferimento alla emergenza “*de qua*”, un po’ anche a mo’ di consolazione, come si sia tutti nella stessa barca e che il virus, si aggiunge, sarebbe davvero “democratico” perché colpirebbe senza fare distinzioni di sorta. In realtà, a parte la “appropriatezza”, nella fattispecie, pur considerando la pluralità dei sensi in cui può essere inteso, del termine “democratico”, non può non osservarsi come non siano, però, uguali le condizioni, sotto diversi profili (di salute, di età, economico-sociali, logistiche, familiari, igienico sanitarie, ecc.) delle sue vittime potenziali, cioè di tutti, e che, di riflesso, diverse siano le possibilità da un lato dei singoli e delle famiglie di opporsi ad esso e le prospettive di successo, e, dall’altro, ed inversamente, le possibilità di “successo” del virus. Sembra, invece, molto più veritiera l’osservazione secondo la quale non nella stessa barca si sia, ma nello stesso mare con barche diverse e, quindi, con armi diverse per opporsi al “nemico”, che, pur, in ipotesi, non distinguendo, incontra, però, avversari diversi e diversamente agguerriti, rispetto ai quali non ha, o può non avere le identiche possibilità di successo. Non è vero, dunque, in definitiva, che si sia tutti nella stessa barca, e non lo è, in particolare, proprio nelle situazioni più drammatiche, quando il prezzo della diversità può

<sup>38</sup> Per la interessante distinzione delle regole giuridiche anche in base «non tanto ai loro caratteri formali o sostanziali, come, spesso, si fa, quanto al *tipo di attitudine condizionatrice*, in endo-attive, meta-attive e co-attive», v. C. LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto pubblico*, VI ed., Torino, Utet, 1985, 5-6.

<sup>39</sup> Per spunti in tema v., di recente, A. VALASTRO, *Territori, crisi e distanziamenti: la prossimità come trama e alimento della democrazia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 11, 2022.

essere la salute, e perfino la vita. È soprattutto vero, invece, che sia doveroso, in tali circostanze, un intervento pubblico rivolto specialmente alla protezione dei variamente più deboli (non esclusi i “fragili” e gli “anziani”) o, per dirla con Papa Francesco, delle varie periferie sociali ed esistenziali, che sia almeno tale che il solco che già li separa dai livelli più accettabili non divenga più profondo e valga, al contempo, a rendere più vivo, nella comunità, anziché ad addormentare, il senso di solidarietà e di coesione<sup>40</sup>, e quindi di unità. Come in parte è avvenuto nelle prime fasi dell'emergenza, ed attenta dottrina ha autorevolmente rilevato, “narrazioni” colpevolmente, se non volutamente distratte, o superficiali, o poco sensibili alle ragioni dello stare insieme, se non hanno impedito, di certo non hanno favorito che ciò avvenisse<sup>41</sup> (e ciò anche se qualcosa di simile, in un certo senso, può sembrare essersi ripetuto dalla primavera del 2022)<sup>42</sup>. Non va trascurato, insomma, che gli effetti della pandemia, che già di per sé hanno reso più visibili privilegi e rendite, “distanze” e squilibri sociali da tempo via via trascurati e già divenuti più gravi ed urgenti<sup>43</sup>, come, per es., nella scuola (tra l'altro, con la didattica in presenza e quella a distanza)<sup>44</sup> e, quindi, tra le famiglie e tra i giovani e sul futuro di questi inevitabilmente “diverso”, perché non rimossi, sono anche direttamente e immediatamente responsabili di altre e diverse discriminazioni, almeno in buona parte legate proprio alle sue caratteristiche. Sotto il profilo economico-sociale, infatti, vi sono dei settori, quali, ad es., quelli

<sup>40</sup> Sulla coesione come valore cardine, e comunque primario nell'ordinamento europeo, v., di recente, G. P. MANZELLA, *Editoriale. Il tempo della politica di coesione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13, 2021.

<sup>41</sup> Interessanti, in tema, e condivisibili, le osservazioni di F. BALAGUER CALLEJÓN, *Solidarietà dimenticata: il fallimento della narrazione pubblica sul coronavirus*, in [www.laCostituzione.info](http://www.laCostituzione.info), 20 marzo 2020, secondo il quale, tra l'altro, la narrazione dell'emergenza, nella sua fase iniziale, sarebbe stata difettosa con riguardo alla condizione «di persone e gruppi vulnerabili» e anche perché rivolta soprattutto a tranquillizzare senza tener conto, però, «dell'imperativo della solidarietà, con riflessi potenzialmente negativi sulla gestione stessa dell'epidemia». La così presunta letalità solo nei riguardi dei fragili (che di per sé già non era da trascurare, ma non era vera) e la mancanza di rischi particolari, insomma, avrebbero ingenerato la sensazione che non fossero necessarie particolari precauzioni trattandosi dei rischi di una semplice influenza con l'effetto di non far sorgere, o non favorire quel senso di solidarietà nei comportamenti individuali (almeno in un primo momento anche a livello europeo degli Stati nei riguardi dell'Italia, colpita per prima), che, invece, era ed è indispensabile per combattere e contenere la propagazione del virus.

<sup>42</sup> Non può non osservarsi, infatti, che l'andamento dell'epidemia non solo non è migliorato alla preannunciata data di cessazione dello stato di emergenza (fine marzo 2022), ma è andato costantemente peggiorando anche nei mesi successivi raggiungendo il picco in piena estate (luglio) e continuando con numeri assolutamente non trascurabili. Il Governo, diversamente da quanto aveva fatto dopo la ricordata fase iniziale dell'epidemia, non è, però, intervenuto con decisione, ma solo raccomandando una quarta vaccinazione (c. d. *booster*, o “richiamo”) agli ultraottantenni ed ai fragili e comportamenti prudenti a tutti in un contesto nel quale, peraltro, tali raccomandazioni, poi estese fino ai sessantenni, non adeguatamente supportate, non hanno avuto successo e i comportamenti generali sono stati nel segno di una (“finalmente”) riconquistata “libertà” e affidati al senso di responsabilità dei consociati. Quali che siano le ragioni (economiche, libertà dopo limitazioni anche pesanti, ecc.) della sostanziale rinuncia da parte del Governo ad *imporre* comportamenti, la situazione, così, appare descrivibile come nelle mani dei singoli, i quali, ben conoscendo quali sono i comportamenti idonei al contenimento del virus, sono arbitri della propria e della altrui salute ricorrendo, o meno, alle misure necessarie. È affidata agli interessati, quindi, secondo il consapevole, nuovo indirizzo politico (economico-sociale, dovrebbe dirsi), anziani o fragili che siano, ma certamente “deboli” e poco o nulla ritenuti meritevoli di essere “difesi” dalla comunità, la protezione di se stessi in un contesto in cui gli “altri”, a loro volta, si preoccupano o meno di essi a loro discrezione, in base al loro senso di solidarietà e di coesione. Se, e in che misura, possa parlarsi di unità nazionale sotto il profilo dell'interesse delle istituzioni per alcune categorie di cittadini e del “costo” che ne consegue è, ovviamente, un altro e più difficile discorso anche se proprio l'affidamento ai singoli potrebbe costituire l'occasione, magari perché non imposti, per comportamenti comunque auspicabili.

<sup>43</sup> V., al riguardo, A. M. NICO, *L'emergenza sanitaria “guarisce” lo Stato sociale dai condizionamenti economici e finanziari?*, in [www.dirittopubblicoeuropeorassegnaonline.it](http://www.dirittopubblicoeuropeorassegnaonline.it), 1, 2021, 112 ss.

<sup>44</sup> V., per es., I. RIVERA, *La scuola è aperta a tutti. La tutela del diritto all'istruzione nella crisi pandemica da Covid-19*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 14, 2022.

con al centro la farmaceutica ed i generi alimentari, che hanno finito con l'essere favoriti, e comunque, non danneggiati, ed altri, invece, che ne escono gravemente colpiti (lavoro a tempo indeterminato e lavoro variamente precario, spettacoli, discoteche, ristorazione, turismo, ecc.) così accentuando la necessità di interventi pubblici rivolti anche ad altri e diversi bilanciamenti e compensazioni tra variamente "sacrificati" e "beneficiati" (basti pensare, come caso estremo, e davvero clamoroso, a quello degli "extra-profitti" nel campo delle fonti energetiche, poi normativamente colpito ed oggetto anche di una sorta di "restituzione", o "redistribuzione" ancorché parziale e non senza problemi e difficoltà).

Anche alla luce di queste sintetiche, elementari considerazioni, suscita sempre una qualche riflessione anche un altro fatto, che ha come vittima (pre)designata, e non, in qualche misura, predestinata, i diritti sociali, che si ripete con costante ed assoluta regolarità nella generale indifferenza o distrazione, non involontaria ancorché ormai quasi abituale o, magari, comodamente finta, ma anche più stridente proprio nelle situazioni di emergenza come quella in corso. È frequente, insomma, ed automatico il ricorso all'indebitamento ogni qualvolta non si voglia incidere negativamente sui diritti sociali (che molto spesso sono i primi ai quali si "pensa", e non per affetto) quando le risorse divengono, o, meglio, sono ritenute divenire insufficienti pur non essendovi, in realtà, un criterio "oggettivo" per dire dell'insufficienza per questo o quel "problema", che è sempre, in realtà, "politico". Non si considera mai, o quasi mai, la possibilità di risolvere il problema della scarsità (ma secondo quali criteri?) delle risorse redistribuendo diversamente quelle disponibili, e, comunque, distribuendo equamente i nuovi costi, cioè le maggiori spese, fra tutti i consociati considerando, innanzitutto, chi è in grado di sopportarli. Si darebbe, così, una immagine di unità ed un senso realmente "sociale" ad un intervento pubblico che altrimenti non è tale se alle difficoltà di alcuni non si risponde con sacrifici di altri, che, pur stando meglio, o molto meglio, vedono, invece, inalterate le loro condizioni pur già di vantaggio (lo stesso Fondo monetario internazionale ha recentemente osservato che i soldi bisogna trovarli anche da qualche altra parte e che un aumento della progressività delle imposte potrebbe compensare almeno in parte l'ulteriore incremento delle diseguaglianze causate dalla pandemia). L'atto di solidarietà, infatti, è tale, ed è espressione del sentimento di unità tra i consociati, e, anzi, lo vivifica e lo rafforza se per l'aiuto agli svantaggiati gli altri non sono indifferenti alle loro difficoltà e sono disposti ad affrontare, ed affrontano un sacrificio, temporaneo o meno, anche con una nuova e diversa distribuzione delle risorse disponibili. Lo è di meno, invece, o non lo è affatto, se, per l'aiuto "*de quo*", tutto il resto rimane inalterato perché considerato intoccabile, e il "problema" viene risolto solo con il ricorso al debito, che, con i suoi effetti diversi, non positivi sotto vari profili (tra i quali quello di una massiccia immissione di danaro e quello del rapporto intergenerazionale)<sup>45</sup> è, in realtà, un modo diverso, meno disponibile e meno solidale di porsi di fronte ai problemi delle parti deboli della comunità e getta almeno un'ombra sul suo sentimento unitario<sup>46</sup> anche perché quello che di

<sup>45</sup> In tema v., di recente, R. DE CARIA, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieti di finanziamento monetario*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3, 2021.

<sup>46</sup> Sia consentito, per una più ampia argomentazione sul punto, il rinvio a F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della Parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3, 2013. In tema v., di recente, le sentenze della Corte costituzionale n. 19 e n. 34 del 2022, annotate da M. ROMA, *La Corte*

oggettivamente positivo potrebbe rinvenirsi nelle risorse comunque reperite può non rimanere tale, e dello stesso segno, nel lungo periodo. In questo ordine di idee non è mancato chi, significativamente, ha auspicato, e si è detto disposto ad accettare, una tassazione, per es., del cinque per cento dello stipendio, o della pensione, a favore delle categorie colpite durante la (ed a causa della) pandemia, senza avere, per l'appunto, uno stipendio o una pensione, e, quindi, senza avere più la solita ed unica entrata, come forma di solidarietà da parte di chi, dalla pandemia, sotto il profilo economico, non abbia subito conseguenze negative dirette<sup>47</sup>. Si sarebbe trattato, riteniamo, di una chiara ed autentica espressione di solidarietà, e di unità, meritevole, però, anche perché imposta, ed a prescindere dalla certa spontaneità della proposta, di essere estesa, e, nei limiti e nei modi appropriati, generalizzata coinvolgendo tutte le situazioni economiche in grado di farlo anche per non dare adito ad altre disparità di trattamento in senso sostanziale e perché non appare ragionevole, trattandosi di solidarietà, ma, in realtà, anche di più equa ripartizione degli oneri, materiali ed immateriali, il non coinvolgimento dell'intera comunità. Il discorso, naturalmente, vale per tutti i casi analoghi in conseguenza di problemi vari che possono presentarsi, magari perché posti da scelte politiche, non da eventi naturali, e per i quali la soluzione prospettata, di solito, è quella di un aumento della spesa e non di una incidenza sulle condizioni economico-sociali, o, se si preferisce, della ripartizione della ricchezza nella intera comunità come si presenta nella occasione evitando, se possibile, un aumento di spesa o riducendolo. Si vuole dire, in definitiva, che i sacrifici da sopportare dovrebbero sempre essere ripartiti fra tutti e secondo, però, le possibilità di ciascuno sulla base di una loro attenta ponderazione essendo evidente che solo così si partecipa in analogia, o uguale misura e con spirito realmente unitario (si tratterebbe, insomma, nelle fattispecie considerate, di ricorrere, il più possibile, alla adozione di criteri di progressività tenendo presente che i sacrifici sono minori man mano che aumentano le disponibilità di chi li sopporta e che occorrerebbe evitare, in ogni caso, come spesso è avvenuto e ancora avviene, una sorta di “armiamoci e partite”).

Di certo, alla adozione degli atti normativi, anche quando riguardano materie, o oggetti molto tecnici, o specialistici, non si può non procedere, specie ai livelli più alti, e per le connesse, più alte responsabilità, sulla base e per finalità anche, se non, più propriamente, pur sempre “politiche” a causa delle più ampie considerazioni di ordine generale e di equilibrio del sistema, e quindi “prioritarie”, che possono, e devono sempre supportarli. Ciò, tuttavia, non significa che si possa prescindere dalle istanze e dalle questioni che possano (pro)porre le considerazioni espresse dagli scienziati e dai tecnici o, si preferisce, e più in generale, dai rapporti tra la politica (o la democrazia, o il diritto) e la scienza (e/o la tecnica<sup>48</sup>), o, e più concretamente, dai pareri

---

costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limiti delle risorse disponibili, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), II, 2022.

<sup>47</sup> V., al riguardo, anche per l'ampia e convincente motivazione, nonché per i riferimenti alla “vis” prescrittiva del principio di solidarietà nelle sue applicazioni *diacroniche* ma con valenza in primo luogo *sincronica*, A. RUGGERI, *L'emergenza sanitaria, la solidarietà dimezzata e ...l'uovo di Colombo*, Editoriale, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 26, febbraio 2021.

<sup>48</sup> Si veda, in tema, tra gli altri, C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2, 2016; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, Ed. Scient., 2018; ID., *L'obbligatorietà delle vaccinazioni e giudizio della Corte costituzionale tra rispetto della discrezionalità del legislatore statale e valutazioni medico-statistiche*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 1, 2018; C. MAGNANI, *I vaccini e la Corte costituzionale: la salute fra interesse della collettività e scienza nelle sentenze 268 del 2017 e 5 del 2018*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12 aprile 2018; A. FARANO, *La Repubblica degli*

che dai decisori politici debbano, o possano essere richiesti, o quasi riservati agli scienziati e ai tecnici<sup>49</sup>. Né, in particolare, che si possa superare, o vanificare, il valore e la portata in sé della parte più strettamente tecnico-scientifica, nel nostro caso sanitaria, su cui le norme si fondano o non dare rilievo ai gravi effetti sulla salute, individuale e collettiva, che l'inosservanza comunque produrrebbe. Tale inosservanza, del resto, non solo “non conviene”, come già detto, a nessuno, ma non è, o, meglio, non può essere nella facoltà del singolo almeno nella parte della norma, con essa in ipotesi “violata”, rivolta alla tutela della salute anche come interesse della collettività e, però, anche alla luce degli inderogabili doveri di solidarietà, e dei valori costituzionali (in primis la dignità della persona)<sup>50</sup> di cui, principalmente, ma non solo, agli artt. 2 e 3 della Costituzione. Solo se sentiti e praticati anche spontaneamente essi, come già detto e come di certo implicitamente suggerito ed auspicato, per es., dallo stesso articolo 2, e nella misura in cui lo siano, assurgono ad indice effettivo di coesione, integrazione e, insomma, di unità (è senz'altro interessante il rilievo secondo il quale la solidarietà, infatti, può essere considerata come «la risposta non autoritaria a problemi che potrebbero mettere a repentaglio la pace e la coesione tra i consociati» e l'art. 2 «si rivolge ai singoli non solo quali soggetti di diritto, ma prima ancora come consociati, cioè come individui che condividono con gli altri la comune appartenenza alla medesima società»)<sup>51</sup>.

È tempo, però, alla luce di tutte le predette considerazioni, di passare a svolgere, e a proporre, qualche spunto di riflessione su alcuni casi, variamente diversi ma convergenti verso conclusioni non prive di una qualche omogeneità di fondo e, perciò, non trascurabile in linea generale in una comunità, come la nostra, nella quale, benché all'*età dei diritti* (o, meglio, “soltanto”, anche se comprensibilmente date le condizioni iniziali del dopoguerra, dei *diritti*), in una sorta di tipica inversione di tendenza, se non di moda, sembri quasi, se non (magari retoricamente) sostituita, comunque affiancata, finalmente (come peraltro direttamente ed espressamente già prescritto in Costituzione) quella dei *doveri inderogabili*<sup>52</sup>, le distanze, come si

---

*scienziati? Saperi esperti e biopolitica ai tempi del coronavirus*, in [www.rivistabiodiritto.it](http://www.rivistabiodiritto.it), 2, 2020; V. BALDINI, *La gestione dell'emergenza sanitaria: un'analisi in chiave giuridico-positiva dell'esperienza...*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 3, 2020; E. CATELANI, *Editoriale. Evoluzione del rapporto tra tecnica e politica. Quali saranno gli effetti di uno Stato tecnologico?*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2021; S. TALINI, *Alla prova della trasformazione della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del Governo Draghi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1, 2021; P. RIDOLA, *Intervento cit.*; I. RIVERA, *La scuola è aperta a tutti. La tutela del diritto all'istruzione*, cit.; F. FIGORILLI, *Il difficile equilibrio tra tecnica, politica e regolazione nella campagna vaccinale anticovid*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2021, 1011 ss. .

<sup>49</sup> Che le acquisizioni tecnico-scientifiche debbano guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte è affermato dalla Corte costituzionale, per es., nella sentenza n. 5 del 2018.

<sup>50</sup> Sotto il profilo delle applicazioni *sincroniche* e, in qualche misura, anche *diacroniche*, cioè della estensione dei principi costituzionali anche nei riguardi ed a vantaggio delle generazioni future anche se, nel corso della pandemia, alcuni comportamenti dei giovani sono apparsi non proprio preoccupati degli anziani (fragili di per sé) e si sono prestati a farvi rinvenire, da qualcuno, un *deficit* di solidarietà non in linea con quella cui sarebbero tenuti, invece, gli anziani v. A. RUGGERI, *L'emergenza sanitaria*, cit. .

<sup>51</sup> Così Q. CAMERLENGO, L. RAMPA, *Doveri e obblighi nelle politiche*, cit.

<sup>52</sup> Sui doveri occorrerebbe partire, ovviamente, dal classico G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, sul quale v., di recente, anche per i riferimenti bibliografici, V. TONDI DELLA MURA, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4, 2021; sulla stretta connessione tra diritti e doveri, via via sempre più sottolineata, quasi progressivamente “scoperta” e “bilanciata” (pur essendo macroscopica, ovviamente da sempre, nella Costituzione) solo quando il progressivo, quasi per certi versi facile ed impetuoso “successo” divenendo, non di rado, per così dire, “acritico” “asistemico” ed “incontrollato”, dei primi, talora anche malintesi, oggetto di abusi e con effetti distorti in una specie di eterogenesi dei fini, cominciò a suscitare a sua volta non poche riflessioni, anch'esse divenute “di moda” ma interessanti



diceva, sembrano, in realtà, non diminuire, ma, anzi, aumentare proprio nella situazione nella quale ci troviamo. E ciò anche se alla tendenza alla accentuazione delle diseguaglianze, che di certo di per sé non predispone all'unità, non era estraneo, da tempo, il fenomeno della globalizzazione (e/o glocalizzazione) e quello, come è stato rilevato, della redistribuzione della ricchezza e del reddito “al contrario”, anch'esso risalente e attribuibile anche ad altre cause quali, per es., l'inadeguatezza delle entrate ed il ricorso al prestito (c. d. *circuito redistributivo al contrario*)<sup>53</sup>.

#### 4. Il governo Conte 2 e l'unità nazionale

Il Governo Conte 2 e l'unità nazionale Una sensazione di oggettiva, diffusa carenza di sentimento, e, quindi, di comportamenti “unitari”, costantemente avvertita durante l'intero corso della pandemia, se non già nella fase prodromica, riguarda l'atteggiamento con il quale le forze politico-parlamentari, in varia misura ma un po' tutte, e, di riflesso, le Istituzioni da esse animate nella varietà dei ruoli e delle competenze, si sono predisposte, e hanno poi affrontato l'emergenza sanitaria ed i suoi effetti ed al quale sono imputabili, per così dire, o al quale possono farsi risalire, almeno in parte, le disfunzioni, le confusioni, le insufficienze e i problemi vari poi via via concretamente emersi. Non si può non partire, com'è ovvio, se non altro per la sua più naturale “posizione”, ed “esposizione”, proprio nelle evenienze straordinarie, dal governo in carica (Conte 2). Esso, infatti, non omette di prendere atto, espressamente richiamandola, della Dichiarazione, da parte dell'OMS (30 gennaio 2020), della diffusione del nuovo coronavirus (2019-Cov) come “emergenza di salute pubblica di rilevanza internazionale” (cui sarebbe seguita, l'11 marzo 2020, la più severa Dichiarazione di pandemia attesa la diffusività globale del virus) e delle sue “raccomandazioni alla comunità internazionale circa la necessità di applicare misure adeguate”. Si dichiara consapevole della necessità “di provvedere tempestivamente a porre in essere tutte le iniziative di carattere straordinario sia sul territorio nazionale che internazionale, finalizzate a fronteggiare la grave situazione internazionale determinatasi”, che “per intensità ed estensione non è fronteggiabile con mezzi e poteri ordinari” ecc. Sollecitamente, anzi senza indugio (il giorno successivo, cioè il 31 gennaio 2020, in G.U del 1° febbraio), delibera, “ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7, comma 1, lettera c), e dell'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1” (Codice della protezione civile) lo stato di emergenza per sei mesi “in conseguenza del rischio sanitario

---

per la delicatezza dei temi, e dei problemi coinvolti, v., tra gli altri, sia pure solo indicativamente, F. RIMOLI, *Sulla retorica dei diritti*, Modena, Mucchi Editore, Modena, 2018, ma, anche, S. CASSESE, *Il Buon governo. L'età dei doveri*, Milano, Mondadori, 2020 e L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, cit., il quale (146-147) ricorda una discussione nel corso della quale, nel 2001, Norberto Bobbio, richiamando una raccolta di suoi scritti pubblicata, nel 1990, col titolo *L'età dei diritti*, manifestava la tentazione, e la opportunità, se non la necessità, di scrivere, a quel punto, dell'*Età dei doveri*. Del tema possono trovarsi vari profili nei vari contributi presenti in F. GABRIELE, C. P. GUARINI, G. LUCHENA, A. M. NICO, V. TEOTONICO, *Costituzione, Diritti sociali, Economia*, Bari, Cacucci, 2020.

<sup>53</sup> V., al riguardo, A. Barba, *La distribuzione del reddito dell'Italia di Maastricht. Relazione al Convegno “Sviluppo capitalistico e unità nazionale: le riforme economiche, politiche e culturali dell'unità nazionale e della sua crisi”*, Roma, 25-27 maggio 2011, Associazione Storia e Memorie, Biblioteca della Camera dei Deputati ed, in tema, anche R. DE CARIA, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti*, cit.

connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, che stanno interessando anche l'Italia", non senza richiamare e preannunciare il ricorso ad interventi tecnico-giuridici anche "in deroga ad ogni disposizione vigente", come previsto dalla normativa predetta. È da ritenere, perciò, dichiaratamente e pienamente consapevole della straordinaria emergenza ormai incombente, se non già in atto, e della gravità e complessità delle misure da adottare. Non prova, tuttavia "sgomento", per così dire, né si sente solo. Non considera, comunque, o sottovaluta le difficoltà inevitabili che si prospettano e la parola "insieme" (si direbbe, privilegia la parola "io" rispetto alla parola "noi") e non avverte alcun bisogno, nell'accingersi, in piena consapevolezza, a sconvolgere l'ordinamento giuridico, i diritti e le libertà e le condizioni economico-sociali (di circolazione, salute, istruzione, lavoro, religione, attività economica, ecc.)<sup>54</sup> e, insomma, la vita, di tutti i consociati, di interrogarsi, intanto, sulla sua adeguatezza nessuno, per così dire, potendosi ritenere perfetto. Sorvola, così, sulla necessità, e non ha la sensibilità di coinvolgere in qualche modo tutti gli interessati, cioè tutti i cittadini, attraverso tutti i loro rappresentanti, per assicurare alle sue decisioni, o non decisioni, insomma alle sue scelte, anche in termini di proposte e di idee, il supporto democratico, oltre che di idee, il più ampio possibile. Rinuncia, altresì, *ex ante*, alla condivisione e all'osservanza, ma anche alla promozione di una reazione corale, solidale ed unitaria contro l'invisibile e sconosciuto "nemico" di tutti nonché alla possibilità concreta, sotto altro profilo, di una ripartizione, per così dire, o, meglio, di una condivisione di un peso e di una responsabilità altrimenti davvero pesanti e straordinari, se non proprio insopportabili anche, se non in particolare, da un punto di vista "democratico-istituzionale". Che il Governo (e, ovviamente, in primis il Presidente del Consiglio, ma non solo, nelle specifiche condizioni politiche)<sup>55</sup> non abbia avvertito il dovere, e comunque la sensibilità istituzionale, per così dire, di non affrontare da solo, ma "con", cioè "insieme", una così grave emergenza, appare desumibile, per es., anche dal fatto che, venuto meno, ad un certo punto, un gruppo della maggioranza, non coglieva l'occasione, per così dire, per almeno tentare l'apertura ad una più ampia. Si limitava, infatti, evidentemente con altri e diversi sentimenti e valutazioni politico-istituzionali e ottimisticamente fiducioso nelle sue possibilità, a tentare di sostituirlo, ancorché, magari, solo numericamente (è appena il caso di ricordare, peraltro, che una preventiva maggioranza assoluta dei componenti mancava solo al Senato e che una tale maggioranza, non richiesta dall'art. 94 della Costituzione, è fondata su una prassi risalente benché, magari, non irragionevole per motivi di stabilità), non un altro gruppo già costituito, ma con una varia pluralità di cosiddetti "responsabili", o "costruttori" (ferma restando, a nostro avviso, la libertà e la dignità di parlamentare di questi come tutti gli altri), cioè di nuovi voti di diversa provenienza, anche se disposti a formare un gruppo per l'occasione, per continuare con una

<sup>54</sup> Non proprio, e strettamente, e comunque meno frequentemente di quanto a prima vista potrebbe sembrare, la libertà personale. Di recente v., specialmente in riferimento alla libertà di circolazione, la sentenza della Corte costituzionale n.127 del 2022.

<sup>55</sup> V., tra gli altri, per spunti sul tema, L. DELL'ATTI, *Elementi costituzionali dell'organo Presidente del Consiglio dei Ministri. Un aggiornamento alla luce dell'esperienza dei Governi Conte*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3, 2021 e, più in generale, G. LAVAGNA, *L'emergenza sanitaria. Un banco di prova per la tenuta della nostra forma di governo. Studi per Mario Galizia degli allievi del dottorato in teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate*, in [www.nomosleattualitàneldiritto.it](http://www.nomosleattualitàneldiritto.it), 3, 2021; S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Roma-Bari, Laterza, 2022.

autonomia quasi certamente non più solida della precedente (già non senza problemi), se non già da subito precaria, un viaggio senza non grandi prospettive in un mare assai tempestoso.

Alla necessità, o, comunque, alla senz'altro maggiore coerenza, almeno sostanziale, con la Costituzione del più ampio coinvolgimento possibile per affrontare l'emergenza "de qua" si sarebbe potuto, e si può senz'altro giungere, d'altra parte, sia pure indirettamente, anche sulla base di un'altra considerazione. Come già detto, al di là del merito delle singole misure di volta in volta da adottare, era di certo chiaro che si sarebbe trattato comunque di uno sconvolgimento, sia pure temporaneo<sup>56</sup>, anche se di durata e con termini finali incerti, del sistema costituzionale, o, come anche è stato detto, di possibile "scioglimento", per la primazia del bene vita-salute, del diritto costituzionale nella sua effettiva capacità ordinatrice, a mo' di quello della echiana "retta regola"<sup>57</sup> o, ancora, date le circostanze, di una "pandemia costituzionale"<sup>58</sup>, o di un "contagio" anche "delle categorie costituzionali" e, quindi, di una sorta di sua sospensione<sup>59</sup> o, sia pure con una certa libertà terminologica, ma anche, e però fino ad un certo punto, contenutistica, di una sorta di sua, per l'appunto, ampia "revisione" temporanea. Né, in ogni caso, può essere trascurato, a nostro avviso, il fatto della accentuazione, nel periodo "de quo", dell'indebolimento ulteriore, potrebbe dirsi, del ruolo del Parlamento così come, d'altra parte, dei Consigli nelle Regioni, cioè delle assemblee legislative in genere (rimaste escluse dalle decisioni in tutta la fase emergenziale ancora più di prima) rispetto ai rispettivi Esecutivi e di una notevole concentrazione dei rapporti istituzionali che vengono a svolgersi, per lo più, tra Esecutivi e, per essi, spesso tra i Presidenti (del Consiglio e delle Giunte regionali anche se il discorso potrebbe estendersi, almeno in linea generale, anche ai Sindaci e, quindi, ai Comuni). Per quanto riguarda il livello nazionale in particolare, è vero che la decretazione d'urgenza è sottoposta alla conversione. Non possono sfuggire, tuttavia, né le condizioni in cui avviene l'approvazione delle leggi di conversione e, per la verità, non da ora ma, come si diceva, ora di più e a maggior ragione, e, del resto, perfino di quelle non di conversione, con la "comprensione", magari (a sua volta "non incomprensibile" per la particolarità della situazione e, spesso, per la tempestività degli adempimenti comunitari), della stessa Corte costituzionale<sup>60</sup> (cui spetta, com'è ovvio, il giudizio delicato, quasi anche "politico", caso per caso, sul bilanciamento tra i vari interessi coinvolti); né il fatto che gli effetti della eventuale non conversione di decreti, o parti di decreti (perdita *ex tunc* dell'efficacia) in determinate materie, e, per es., in quella sanitaria, pur urgenti, sono, spesso, del tutto

<sup>56</sup> A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), 1, 2020

<sup>57</sup> V., al riguardo, V. BALDINI, *Emergenza sanitaria ed emergenza costituzionale: tra teoria della costituzione e pratica del diritto positivo*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2, 2021, che si riferisce, richiamandolo, allo scioglimento della "retta regola" di cui a *Il nome della rosa* di U. Eco.

<sup>58</sup> I. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, Ed. Sc., 2021.

<sup>59</sup> In tema v., tra gli altri, E. DE MARCO, *Situazioni di emergenza sanitaria e sospensione di diritti costituzionali. Considerazioni in tema di legittimità al tempo della pandemia da coronavirus*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), II, 2020.

<sup>60</sup> Basti pensare alle recenti approvazioni, in tempi incredibili, o "miracolosi", delle leggi di bilancio e, per es., di quella di cui, poi, alla Ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019, oggetto di numerosissimi commenti corredati da ampi riferimenti di dottrina e di giurisprudenza, cui sia consentito aggiungere, non riportato in alcuno dei predetti (perché non entrato, forse, nel "circuito" degli elenchi di richiami via via formantisi, talora, con il meccanismo "aggiungendo"), F. GABRIELE, *La "politica" dei ricorrenti e quella ("a tutto campo") della Corte, Un recente conflitto di attribuzione "intra-potere" (legislativo) dichiarato inammissibile (Corte cost., ord. n. 17 del 2019)*, in *Lo Stato*, 13 (agosto-dicembre 2019), 55.

astratti<sup>61</sup>, cioè concretamente inutili. Ora, va premesso, intanto, che, per revisioni anche puntuali e, comunque, non di ampia portata, come sarebbe, invece, quella ipotizzata (che, per la verità, potrebbe presentare ancora maggiore problematicità ove ritenuta rientrante nel concetto di forma repubblicana di cui all'art. 139 Cost.), occorre un procedimento speciale con una maggioranza (nella seconda votazione) almeno assoluta dei componenti, cioè con un consenso parlamentare ampio, che, ove, però, inferiore ai due terzi, non esclude, se richiesto, il ricorso al corpo elettorale (art. 138 Cost.). Ciò considerato, potrebbe prospettarsi, ovviamente, beninteso, in via di mera deduzione, magari anche un po' arbitraria ed inconsueta e solo da un presumibile "spirito" della Costituzione, che non le sarebbe estranea (ma perfino maggiormente in linea) anche una "sospensione" (naturalmente non in senso tecnico e, del resto, nella nostra Carta «non vi sono clausole di sospensione dei diritti fondamentali»<sup>62</sup>) che, al di là della legittimità delle fonti "ordinarie" adottate, per la verità nel nostro caso riconosciuta in dottrina e dalla stessa Corte costituzionale, ma oggetto anche di critiche<sup>63</sup>, benché approvata senza alcun ricorso alla procedure di revisione, contasse (almeno) su un consenso sostanziale il più ampio possibile. Anche, insomma, sotto questo particolare, ma non trascurabile profilo, specie parlando di unità nazionale quasi a prescindere dal diritto in senso stretto, un più ampio coinvolgimento nella gestione dell'emergenza sarebbe apparso, se non proprio "suggerito", o "raccomandato", di certo almeno maggiormente in linea con lo spirito "democratico" della Costituzione (è appena il caso di semplicemente ricordare, d'altra parte, senza alcuna pretesa di specifico riferimento al caso di specie, che non sono mancati, nella storia repubblicana, governi con maggioranze parlamentari ma non anche nella composizione)<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> V., al riguardo, A. RUGGERI, *La gestione dell'emergenza sanitaria.*, cit. specie 374.

<sup>62</sup> Così M. CARTABIA nella *Relazione annuale del 2019 sulla giurisprudenza del Corte costituzionale* (sul relativo sito).

<sup>63</sup> Solo esemplificativamente v., *ex multis*, il già richiamato AIC. Annuario 2020, *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*, Atti del XXXV Convegno annuale, 4 dicembre 2020, Napoli, Edit. Scient., 2021, con contributi allo studio del tema sotto i più diversi profili; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2, 2020; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2, 2020; A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 06 aprile 2020; ID., *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, *ivi*, 3, 2020; B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6, 2020 (che, tra l'altro, non ritiene i DPCM espressione di unità né nella forma né nel contenuto); R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia*, cit.; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, *Scritti per Costanzo*, vol. II, 37 ss., in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 2020; E. C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia tra fatto e diritto: un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2, 2021; M. Calamo Specchia-A. Lucarelli-F. Salmoni, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1, 2021; A. M. CECERE, *Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distonie e carenze strutturali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2021; E. FURNO, *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4, 2021; G. GEMMA, *La vaccinazione obbligatoria è utile e costituzionalmente legittima*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4, 2021; A. MORELLI, *Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: "stato di emergenza" e "stato di necessità" alla luce della sentenza n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in [www.nomosleattualitàneldiritto.it](http://www.nomosleattualitàneldiritto.it), 3, 2021; A. LAMBERTI, *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli: vecchi e nuovi diritti alla prova della pandemia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6, 2022. Per quanto riguarda la Corte costituzionale, sono ben note almeno l'ordinanza n. 4 e la sentenza n. 37 del 2021, nonché le sentenze 198 (specie sul DPCM) e 213 dello stesso anno, tutte in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 2021, e tutte, come d'abitudine della Rivista, con indicazioni di commenti apparsi su riviste telematiche.

<sup>64</sup> V., in tema, ma solo per esempio, C. LAVAGNA, *Maggioranze al Governo e maggioranze parlamentari*, in *Politica del diritto*, 1974, 673 ss. e in *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, vol. II, 239 ss. Bisognerebbe, in verità, fare riferimento anche, in qualche modo, al Governo Draghi, succeduto al Conte 2. Ne accenneremo, però, per i motivi che diremo, parlando del Presidente della Repubblica, per il quale il discorso sull'unità, almeno in parte, è diverso per alcune peculiarità sulle quali non mancheremo di soffermarci.

## 5. *L'unità nazionale nelle forze politico-parlamentari. Del "sistema" politico*

Bisogna anche rilevare, tuttavia, che, a loro volta, neanche le varie forze politico-parlamentari di opposizione (benché, è stato notato, prese di posizione inaccettabilmente polemiche per la loro radicalità su tutto quanto veniva fatto siano state assunte, nel corso dell'emergenza, perfino da alcuni studiosi<sup>65</sup>), non molto diversamente dal ricordato atteggiamento del governo (e delle "sue" forze politiche), hanno assunto, creando, anzi, difficoltà ed ostacoli, un atteggiamento in qualche modo ispirato dal bisogno di affrontare l'emergenza "insieme" e in spirito unitario. Hanno, infatti, sempre e soltanto criticato, anche aspramente, il Governo in carica e gli atti da questo, spesso non senza affanno, via via adottati, chiedendone solo le dimissioni e/o la sostituzione con un altro o nuove elezioni, e mai proponendo collaborazione ed una qualche assunzione in comune delle scelte e delle responsabilità (di governo di unità nazionale, su cui diremo tra poco, si sarebbe parlato, secondo alcuni organi di stampa, soltanto da parte di Forza Italia, mentre altri, e principalmente Fratelli d'Italia, si sarebbero dichiarati disponibili, al più, a sostenere in Parlamento solo i provvedimenti ritenuti "a favore degli Italiani"). Occorrerebbe, in realtà, aprire un lungo ed approfondito discorso sulle condizioni della politica e/o del "sistema"<sup>66</sup> politico, per così dire, caratterizzato di certo da una crisi, se non proprio dalla scomparsa<sup>67</sup>, dei, o di almeno non pochi, e sia pure variamente, partiti politici "tradizionali". Questi, infatti, avevano (almeno "anche") la capacità di fare sintesi e di guidare, se necessario, anziché inseguire sempre gli umori degli elettori. Sono stati "sostituiti", invece, formazioni politiche "nuove", estremamente dinamiche, anzi instabili, non fondate, almeno apparentemente, su solide e stabili, se non consolidate, scelte ideologico-politico-programmatiche, con simboli nei quali compare, spesso in grande evidenza, anche il nome di una persona leader (e quindi in qualche modo "personalizzati", peraltro non in contrasto con le leggi elettorali, che spingono proprio alla frammentazione, e comunque alla "distinguibilità" in veri e propri gruppi e gruppetti anche occasionali, da valorizzare specie in certe circostanze) e frequentemente in fase di scomposizione e ricomposizione con passaggi da un gruppo ad un altro dopo poco tempo ("turismo parlamentare") e/o con la formazione di altre ancora, magari intorno ad obiettivi

<sup>65</sup> V. al riguardo, U. DE SIERVO, *Op. cit.*, 11-12, il quale parla di livelli polemici «sinceramente inaccettabili» (per es., «l'utilizzazione dell'espressione *pieni poteri* per definire i poteri conferiti al Governo da alcuni dei decreti-legge adottati, la *democrazia calpestata* o anche *soppressa* che ne sarebbe derivata, i reiterati appelli al Presidente della Repubblica per farlo intervenire, i d. P. C. M. denominati *decretini*, la bocciatura in blocco delle deliberazioni governative se non l'accusa di ignoranza giuridica ai componenti degli organi legislativi della Presidenza del Consiglio, ecc.) e di «drastica deformazione delle effettive realtà normative con conseguenti errori valutativi dal punto di vista dell'analisi giuridica del complesso dello stesso fenomeno indagato».

<sup>66</sup> Come anche di recente osservato, anzi ribadito, non senza preoccupazione, per es., da A. RUGGERI, *La rielezione di Mattarella al Quirinale, ovvero il crepuscolo della politica e della Repubblica. Editoriale*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it) del 31 gennaio 2022, che parla di «crisi...dalle lontane ascendenze e dalle cause plurime». Precisa, l'A., che «usa il termine "sistema" politico virgolettandolo perché adoperato, in realtà, in modo "improprio" e comunque "generoso" evocando "un'idea di armonia e coerenza interna" che da noi fa, in buona sostanza, difetto». In tema, , ivi, dello stesso A., anche gli Editoriali *Il suicidio della classe politica e la notte buia della Repubblica*, 5 febbraio 2021 e *La nascita del Governo Draghi, la resa senza condizioni della politica dei partiti alla politica del Presidente del Consiglio e i nuovi scenari che si prefigurano nei rapporti tra quest'ultimo e i Ministri*, 15 febbraio 2021; v. anche, tra gli altri, S. CASSESE, *La Svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, Il Mulino, 2019.

<sup>67</sup> Non di "morte" dei partiti, che, per l'appunto, non sarebbero affatto "morti", ma oggetto di processi di trasformazione, peraltro non tali da incidere sulla forma di governo portandola fuori dal parlamentarismo, parla S. STAIANO, *Editoriale, A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare italiana e sui suoi detrattori*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 29, 2021.

minimi e del momento, non con visioni generali, e con un personale che, come, invece, quello, in genere, dei predetti, “vecchi” partiti, non sempre ne ha, né potrebbe averne, la pur necessaria esperienza e/o preparazione o, se si preferisce, al di là del merito, “formazione”<sup>68</sup> (anche se, per la verità, ma il discorso sarebbe troppo lungo e qui fuori luogo, proprio a “quelli di prima” non può non attribuirsi una qualche responsabilità quanto meno per aver determinato, o contribuito a determinare, o non aver impedito, la predetta crisi e la stessa nascita dei nuovi ogni “dopo” non potendosi ovviamente comprendere e spiegare senza i suoi legami con il “prima”). La carenza di una identità ben definita, e l’offerta politica almeno in parte legata al contingente, non può non avere effetti sull’elettorato, del quale può cogliere gli orientamenti, le aspirazioni e gli stati d’animo, spesso privi, a loro volta, di una consapevole visione generale, e, ovviamente, anche il consenso ma, in qualche misura, le forgia e le alimenta. Possono spiegarsi anche così, tra entusiasmi e delusioni, i rapidi successi e gli altrettanto rapidi crolli nel contesto di una competizione politica esposta a degenerare in vero e proprio scontro, o in rissa, e che, quasi inducendo ad esasperare le diversità in carenza di una identità teorico-istituzionale, magari in formazione, potrebbe non scoraggiare, benché audaci, prospettazioni in termini di amico-nemico non senza possibile delegittimazione di quest’ultimo in quanto “male assoluto” (e con argomenti certamente non rievocanti, comunque, almeno in teoria, e considerando anche la diversità del contesto storico, quelli di cui alla nota “*conventio ad escludendum*”<sup>69</sup>). Né può non osservarsi che, se, da un lato, la ricerca quasi ossessiva ed ostinata degli interessi (peraltro, magari, solo presunti) contingenti e particolari ovviamente non giovi alle ragioni dell’unità, dall’altro non possa escludersi che proprio nella gravità dell’emergenza le reazioni dei consociati, profondamente colpiti, possano dare esiti imprevedibili ed anche al contrario di quelli incautamente attesi, come, d’altra parte, in una vera ed attenta comunità potrebbe, se proprio non dovrebbe, per lo più, avvenire. È in un “sistema partitico” siffatto, non in grado, come è stato osservato, «di imprimere a se stesso un impulso autonomo al rimodellamento», che ha “fatto irruzione” la pandemia. Esso «si lascia piegare dai vettori di forza prodotti dagli eventi, piuttosto che orientarli», mancando nella intera classe politica «una capacità di assumere un punto di vista a sé interno, che la conducesse a valutarsi e a determinarsi a correzioni non lievi del suo modo di essere, per conformarlo a “spirito repubblicano”»<sup>70</sup>. L’effetto, è, o può essere, in ogni caso, non di rado, quello di una sorta di approccio non politico, per così dire, o, in un certo senso, “pre-politico”, talora perfino ingenuo, o immaturo, o impaziente e comunque non adeguato nell’affrontare il non facile agone politico, che richiede, invece, anche,

<sup>68</sup> V., in tema, P. LOGROSCINO, *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), II, 2021.

<sup>69</sup> In tema, ma del tutto indicativamente, oltre, com’è ovvio, a G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, v., *ex multis*, il XXIX Convegno dell’AIC, Catanzaro, 16-18 ottobre 2014, Prassi, convenzioni e consuetudini nel Diritto costituzionale, (Napoli, Jovene, 2015) e A. SAITTA, *Prassi, convenzioni, consuetudini costituzionali e gli organi di governo nella realtà costituzionale: un dibattito tra costituzionalisti*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4, 2014, nonché A. D’ANDREA, *Costituzione e partiti “antisistema”. Il Pci e il contesto costituzionale e politico dell’Italia nel secondo dopoguerra*, Intervento al Convegno di Brescia del 23 e 24 marzo 2007 “Storia, sicurezza e libertà costituzionali. La vicenda dei servizi segreti italiani”, Atti del Convegno, Brescia, Casa della Memoria, 2008, 63 ss. e A. CARIOLA, *Le convenzioni costituzionali*, in *Treccani, Il libro dell’anno del diritto a cura dell’Istituto enc. Treccani*, 2019; *adde*, volendo, per una applicazione al diritto parlamentare tedesco e con riferimenti comparatistici, A. ZEI, *Le regole e le deroghe nel diritto parlamentare tedesco: la “conventio ad escludendum” nei confronti del gruppo di Alternativa per la Germania (AfD)*, in [www.nomosleattualitàneldiritto.it](http://www.nomosleattualitàneldiritto.it), 3, 2021.

<sup>70</sup> Tutto il virgolettato è di S. STAIANO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, Editoriale, 14, 2021.

se non soprattutto, una sorta di previa “educazione istituzionale”<sup>71</sup>, o, se si vuole, come già detto, “spirito repubblicano”, che sono indispensabili, in determinate circostanze, per rinunciare alle polemiche fini a se stesse, o anche a questioni non proprio essenziali e concentrarsi su ciò che unisce più e prima e che ne rende possibile la conservazione, se non il consolidamento. Si nobiliterebbe, così, in qualche modo, la stessa competizione politica, che, come si diceva, non può consistere, o degenerare sempre in una guerra, anzi in rissa continua anche se, d'altra parte, a giudicare dal seguito, non sembrano, per es., meritevoli di riflessione, quanto a significatività, certe dimostrazioni di unità nella rielezione alla presidenza della Repubblica. Sembra trattarsi, in effetti, di un sentimento, o di una sensibilità per il bene fondamentale del vivere insieme, e, se si vuole, dell'unità nazionale, che non richiede neanche una formazione politica, o una educazione istituzionale o uno spirito repubblicano, che si forma nei giusti contesti e, però, quasi li trascende. E ciò anche se è la drammaticità evidente del momento, insomma, che, naturalmente, già di per sé dovrebbe sollecitare in tutti, di maggioranza e di opposizione, la percezione del pericolo (per es., per la salute-vita) e il senso, se non della responsabilità, almeno dell'interesse comune a contenerlo prescindendo dalle differenze politiche proprio per conservare le condizioni (cioè la coesione e l'unità) per continuare a poterle manifestare. Non predispongono, per es., positivamente ad eventuali, necessari momenti di solidarietà e di coesione nazionale in situazioni particolari di emergenza posizioni ed affermazioni del tipo «io al governo con quello non ci andrei neanche...e comunque...» (più in generale, stupisce il fatto che, di solito, ai rilievi specifici si risponda sempre «e perché Tizio o Caio?» come se ciò possa valere a rendere morale, o non sbagliato, o, peggio, legittimo ecc., ciò che, tra l'altro, implicitamente, con tale risposta già si ammette che non lo sia con un effetto poco educativo sull'ascoltatore e sull'idea che se ne possa fare, per così dire, sulla “politica”, sull'etica pubblica, ecc. non senza il rischio di contribuire a generalizzarne un decadimento. Un sistema politico costituito più da “distruttori” che da “costruttori”, d'altra parte, sembra celare, al fondo, anche un malinteso senso della democrazia pure a prescindere da più approfonditi discorsi sulla varietà e complessità delle sue concezioni (diretta, indiretta, formale, sostanziale, ecc.). Le leggi, a rigore, pur approvate secondo i procedimenti stabiliti, dovrebbero riflettere, nei contenuti, anche, in qualche misura, le istanze delle minoranze benché la maggioranza, com'è ovvio, del tutto legittimamente sotto il profilo giuridico-costituzionale positivo possa non tenerne conto e debba, inoltre, e comunque, “governare”. Il tasso di democraticità sotto il profilo contenutistico, infatti, al di là della legittimità del procedimento adottato, e, quindi, della sua stessa democraticità formale, consiste nel grado di corrispondenza dell'atto a tutte le istanze esistenti nella società e nella misura in cui lo sono o, si si preferisce, le rispecchia, cioè le rappresenta. Si è in presenza, altrimenti, sotto il profilo dei contenuti, di una sorta di “dittatura” della maggioranza, che lo è al massimo grado possibile se ignora del tutto le istanze degli altri gruppi, ossia è, per così dire, pur con l'ossimoro, legittimamente “tirannica” rispetto ad essi, e si attenua progressivamente se e man mano che

<sup>71</sup> V., al riguardo, per es., M. LUCIANI, *Intervista a La Stampa* del 31 gennaio 2022; lo stesso A. in *Intervento in Italia decide*, cit., 5, parla di classe politica «per la prima volta nella storia d'Italia peggiore del Paese reale» che dimostra un «difetto di cultura politica e lungimiranza mai viste in precedenza» precisando di non essere» nella «prospettiva di un Governo di unità nazionale dai dubbi fondamenti, ma di lavorare convintamente per il bene del Paese».

ne tiene conto non facendo, così, del metodo democratico esclusivamente un fine<sup>72</sup>. Naturalmente, il discorso, come si diceva, è molto più complesso e porterebbe molto lontano coinvolgendo per intero l'arco dei temi-problemi concernenti la democrazia e le sue concezioni anche a prescindere da quello, non secondario, se non il «punto più critico del nostro costituzionalismo contemporaneo», della (im)possibilità «etico-politica, prima che giuridica, per i parlamenti e per le loro maggioranze, di manomettere quei diritti che sono detti fondamentali proprio perché su di essi è fondata la stessa possibilità di convivenza in una comunità ordinata dal diritto»<sup>73</sup>. Si vuole solo e più semplicemente dire, in questa sede, necessariamente scendendo “a più miti consigli”, cioè senza pretesa di particolari approfondimenti, che l'atteggiamento delle forze politiche, di tutte le forze politiche, non dovrebbe mai trascurare il limite dell'interesse nazionale, o, in termini meno laici, come, per es., nelle encicliche papali, del “bene comune” e, quindi, conservare in unità di intenti e in piena consapevolezza almeno il senso fondamentale dello stare insieme, cioè della solidarietà, della coesione e, in definitiva, dell'unità con la rinuncia a pretese rivolte sempre e comunque a, spesso solo presunti, egoistici ed apparenti vantaggi. Non rinunciare mai, da parte più o meno di tutti, al tentativo di perseguire il proprio interesse particolare, e perseguirlo ad ogni costo, d'altra parte, così come il ritenere spesso “irrinunciabile” qualcosa di specifico e concreto, poco o artificiosamente “di principio”, con effetti “ultronei”, di portata generale o quasi sui rapporti con altre forze politiche e sulle stesse possibilità di un minimo di convivenza, cadendo vittime di una sorta di sottovalutato *cupio dissolvi*, può equivalere a creare condizioni in cui non solo non vince nessuno, ma perdono tutti e possono mettersi a rischio perfino i vantaggi minimi, e però essenziali, del (poter) vivere insieme. D'altra parte, i “risultati” delle elezioni andrebbero “gestiti”, o “utilizzati”, per così dire, sempre responsabilmente da coloro che sono chiamati a farlo, cioè dagli eletti e dalle formazioni politiche di cui fanno parte, considerandoli come “dati” innanzitutto da “rispettare”, comportandosi di conseguenza e non richiedendo alla prima occasione nuove elezioni, che, oltretutto, non è detto risolvano i (presunti) problemi (o attenuino le insoddisfazioni, o le delusioni) originati dalle precedenti<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Di unilateralità e polarizzazione “sempre sbagliate” efficacemente parla G. Amato nelle *Conclusioni* della Giornata di studi in onore di F. LANCHESTER, *Trasformazioni della rappresentanza tra crisi di regime, integrazione europea e globalizzazione*, svoltasi il 15 giugno 2022 presso la Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione della Sapienza Università di Roma, in [www.nomosleattualitàneldiritto.it](http://www.nomosleattualitàneldiritto.it), 2, 2022.

<sup>73</sup> Si veda, al riguardo, di grande interesse sul tema, la recensione a (poi San) Giovanni Paolo II, *Memoria e Identità*, Milano, Rizzoli, 2005, di A. MANZELLA, *Il monito del Papa non trova ascolto a Roma*, in “*La Repubblica*”, Roma, 2 marzo 2005, 18.

<sup>74</sup> G. AMATO, *Introduzione alla Giornata di Studi in onore di Fulco Lancaster, Trasformazioni della rappresentanza tra crisi di regime*, cit., rileva, tra l'altro, come “via via” diventino «sempre più un ricordo i canali che avevamo un tempo per veicolare interessi e aspettative individuali verso condivise aspettative del bene comune» e come le rappresentanze politiche tendano “a dar vita non ad aggregazioni in funzione di visioni diverse del bene comune, ma ad aggregazioni in funzione dei valori e degli interessi che sono esclusivamente miei e che io contrappongo a quelli degli altri».



## 6. Il Presidente della Repubblica, il governo Draghi e l'unità nazionale "temuta", se non "rifiutata"

Per la verità, iniziative o altre forme di stimolo, o sensibilizzazione tendenti alla creazione di uno spirito unitario, se non proprio alla promozione, se non nella forma e/o nella sostanza, di un governo di unità nazionale, e comunque, al di là del nome e della formula, di un governo per tenere unito il Paese, non necessariamente con "tutti dentro", pur nella piena consapevolezza della gravità della situazione sotto vari, intrecciati profili, potrebbero sembrare non assunte neanche dal Presidente della Repubblica, che pure è l'organo del quale non si può non parlare trattando di un argomento come quello di cui ci stiamo occupando e non solo perché espressamente investito della rappresentanza dell'unità nazionale (art. 87, primo comma, Cost.). Potrebbe trattarsi, però, solo di una impressione. Non è questa la sede per prendere posizione sul se alle istituzioni dell'unità spetti, e allo stesso modo, solo il compito di conservare e garantire una unità "data", cioè già realizzata, o raggiunta, e man mano che si raggiunga, ma *aliunde*, per così dire, o (anche) di contribuire a plasmarla, o (perfino) quello di generare da sole, o, come è stato detto, in solitudine, unità specie se non prodotta diversamente, o altrimenti inesistente, né (già di per sé altro grande tema) sul se le istituzioni dell'unità siano più idonee, al riguardo, di quelle del pluralismo, ovviamente anche, ma non solo, verticale<sup>75</sup>. L'unità nazionale che il Presidente della Repubblica è chiamato a rappresentare non sembra possa consistere, infatti, solo in una fredda, fotografica, o, magari, aritmetica rappresentazione, di volta in volta, dell'*hic et nunc* di essa. L'espressione "rappresenta l'unità nazionale", d'altra parte, non può valere, di per sé, o essere utilizzata per negargli qualsiasi presenza, per così dire, anche nella sua formazione, facendone solo un freddo, quasi inerte "custode" o "rilevatore" e, poi, portatore (ammesso che sia possibile nella realtà) all'esterno, e, comunque, mero "comunicatore". Non si dovrebbe poter prescindere, infatti, e si dovrebbe, invece, considerare anche l'unità-obiettivo, per così dire, prescritta e perseguita dalla Costituzione in tante sue disposizioni e alla cui promozione e realizzazione, affidata, o, meglio, prescritta alla "Repubblica" e, per essa, innanzitutto agli organi titolari dell'indirizzo politico, di certo non può ritenersi estraneo, né sottrarsi il suo Presidente, sia pure, com'è ovvio, nei limiti del suo ruolo e nell'esercizio di ciascuna delle sue diverse funzioni, costantemente e specialmente in situazioni di emergenza. Le sue, infatti, sono, e devono restare, sempre, in ragione del suo ufficio, "prestazioni unitarie" nel senso che il suo riferimento non può non essere sempre l'unità, alla cui formazione-determinazione, anche in funzione di garanzia e tutela, inevitabilmente non può non finire il partecipare sia pure, com'è ovvio, nella consistenza e nella specificità delle singole fattispecie anche di sua competenza per le quali la sua presenza non sia meramente formale, quasi meccanica (anche se, poi, non può non rimanere sullo sfondo pur sempre il modo di intendere l'unità stessa, che incide, quale premessa, sul modo di intendere gli stessi poteri, o, *rectius*, le stesse funzioni del Presidente). E ciò non senza considerare, comunque, che, poi, quanto al modo dell'esercizio, ogni Presidente ha il suo stile

<sup>75</sup> Che il principio di unità nazionale operi innanzitutto quale elemento di bilanciamento del pluralismo verticale è prospettato, per es., da Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione*, cit.

personale e, per altro verso, che anche quando lo si configuri come “arbitro, come quello in carica si è definito già nel discorso davanti alle Camere riunite per il suo primo giuramento<sup>76</sup>, il “regolamento” che tale arbitro deve far osservare, e al quale deve ispirare le sue decisioni, è pur sempre, per lui e per i “giocatori” in campo, la Costituzione<sup>77</sup>, la quale, è perfino superfluo ricordarlo, è una costituzione “bilancio” bensì, ma anche, e di certo, se non soprattutto, una costituzione “programma”, teso alla rimozione degli ostacoli ecc. (art. 3, II c.) per, come già detto, una comunità più giusta, più integrata e più unita. Che, nella complessa e delicata situazione di cui trattasi, non abbia ommesso di (tentare di) favorire, per così dire, sia pure “in punta di piedi”, come è suo stile, (e comunque “correttamente”, come, può dirsi, è di certo sua cura costante) la soluzione della crisi nel senso a suo avviso migliore, e che lo abbia fatto non parlando esplicitamente, quasi per limitarne la portata, ma solo facendolo intendere, di unità nazionale, non solo, infatti, appare innegabile, ma appare anche non privo di saggia, sensibile prudenza istituzionale, per così dire, considerando il quadro complessivo dei protagonisti di cui doveva tener conto, ma anche, costituzionalmente, “rispetto”.

Va, dunque, innanzitutto considerato, a nostro avviso, che, dopo avere “atteso”, per così dire, senza “permettersi” di sollecitarle, le dimissioni, cui, peraltro, il Conte 2 non era formalmente tenuto<sup>78</sup>, una volta presentategli, non ha lasciato alcuna presenza al Presidente dimissionario nell’incipiente crisi, così escludendolo da ogni possibilità di avere un qualche ruolo personale, almeno “formale”, nel corso della sua soluzione. Ha subito, infatti, conferito un incarico esplorativo al Presidente della Camera vincolandolo, per di più, alla verifica di una maggioranza a partire da quella esistente, ma, per l’appunto, in crisi. Si trattava, in realtà, di un incarico dall’esito negativo presumibilmente scontato, anche se non precludeva, di per sé, la possibilità di uno nel senso della sua ricostituzione, che, riteniamo, il Presidente di certo non

<sup>76</sup> In quella occasione, per la verità, il Presidente osservava anche che l’arbitro, nello svolgimento del suo compito, è di certo agevolato dalla correttezza dei giocatori. Senza nulla togliere alla precisazione, che, pensiamo, era, in cuor suo, anche un auspicio, non può non notarsi, per altro, che l’arbitro ha il potere di ammonire e di espellere e, che, quindi, in un certo senso, né il Presidente è pienamente paragonabile all’arbitro, né i politici investiti di funzioni pubbliche lo sono ai giocatori poiché non possono, dall’arbitro, essere ammoniti o espulsi pur essendo del tutto condivisibile il richiamo alla reciproca correttezza e alla collaborazione, che richiedono un forte senso unitario specie nelle grandi emergenze.

<sup>77</sup> La bibliografia sul Presidente della Repubblica è, come è noto, particolarmente ampia e non avrebbe senso darne, qui, un elenco, che sarebbe comunque incompleto. Non manca neanche una interessante giurisprudenza della Corte costituzionale. Solo esemplificativamente, si può ricordare, comunque, anche per gli utili riferimenti all’aspetto più rilevante in questa sede, tra gli altri, A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, Laterza, 1985, specie 287 ss.; A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1, 2011; G. Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1, 2011; G. NAPOLITANO, *Una e indivisibile. Riflessioni sui 150 anni della nostra Italia*, Milano, Rizzoli, 2011; D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Egea, 2012; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2, 2013, specie 7 ss.; L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, *Atti del Seminario Annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”*, 14 novembre 2014, Napoli, Edit. Scient., 2015; M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per la Costituzione)*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2, 2017, 1 ss.; S. CASSESE-G. GALASSO-A. MELLONI, *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Voll. I e II, Il Mulino, Bologna, 2018; E. CUCCODORO, *Il Presidente di tutti. Prestazioni di unità*, Aracne, Roma, 2021; E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo della crisi*, Edit. Scient., Napoli, 2021; P. ARMAROLI, *Mattarella 1 e 2. L’ombrello di Draghi. Ritratti di 12 Presidenti*, La Vela, Viareggio, 2022; M. LADU, *Le più recenti esternazioni del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il problematico andamento del sistema di governo italiano*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 2, 2022.

<sup>78</sup> Sembra appena il caso di ricordare che l’art. 94 della Costituzione non richiede una maggioranza qualificata preventiva, per così dire, cioè in sede di concessione da parte delle Camere della (prima) fiducia (non così, come è noto, la, magari non irragionevole, prassi) e che il voto contrario su una proposta del Governo di una o d’entrambe le Camere non lo obbliga alle dimissioni, cui è tenuto, invece, in caso di sfiducia anche di una sola di esse.

avrebbe mancato di rispettare proprio per non esporsi al rilievo (o alle “accuse”) di “forzature” costituzionali (è noto, d’altra parte, l’episodio, nel maggio 2018, della rinuncia del dott. Cottarelli, pur in una fase molto avanzata e non senza almeno barlumi favorevoli, all’incarico di formare un nuovo governo, presumibilmente “tecnico-elettorale”, per la sopravvenuta formazione, nel frattempo, di una maggioranza politica, ritenuta comunque preferibile dallo stesso Cottarelli e, evidentemente, dal Presidente della Repubblica in quanto costituzionalmente più corretta). Ciò gli ha consentito di procedere, ben coperto da tale esito, ed anche rapidamente, secondo un piano in qualche misura preordinato, di riserva o meno, a giudicare proprio da tale rapidità, alla formazione di un nuovo e, sotto vari profili, diverso governo non senza pubblicamente fornire, come già detto, il fondamento costituzionale della sua scelta, che non era l’unica possibile, ma rientrava pienamente nella sua discrezionalità, e che, va riconosciuto, “al centro della forma di governo come accade sempre quando gli altri attori, segnatamente i partiti politici, recedono”<sup>79</sup>, ha avuto il coraggio di esercitare sia pure con tutte le cautele del caso. Sembra interessante ricordare, solo en passant, che, tra le tante definizioni o metafore utilizzate, nel corso del tempo, per il fatto che il suo potere si amplia o si restringe, a mo’ di “fisarmonica”<sup>80</sup>, a seconda dello “spazio” che gli viene lasciato, e che, quindi, non “usurpa”, ma, in qualche modo, “riempie”, vi è anche quella, in varie conversazioni suggerita dal Prof. C. Lavagna, simpaticamente ricollegata al nome di un Presidente del tempo, del “leone dormiente”, che può, per l’appunto, “svegliarsi” quando a ciò sollecitato, o indotto dalla situazione e dal comportamento degli altri.

In realtà, formalmente e, in qualche misura, anche nella sostanza, pur nella difficoltà di rivenirne forme e contenuti per una tale qualificabilità sufficientemente appagante<sup>81</sup>, non sembrava, o, almeno, si prestava a non sembrare, magari solo entro certi limiti, un governo di unità nazionale pur non mancando di averne, oltre all’origine, anche varie altre caratteristiche. Ne aveva, però, diverse e in diversa misura, anche altre di altri diversamente denominati, o denominabili, sia pure, va ribadito, nella problematicità delle definizioni dei modelli, o “tipi” (se così, vogliamo dire, ma impropriamente) astratti da un lato e delle specificità di ogni singolo governo, che, ovviamente, viene formato non pensando ai modelli, a loro volta, per l’appunto, non rigidi ed oggettivi, già elaborati dalla dottrina (governi a base tecnica, tecnici, politici, istituzionali, di unità nazionale, del Presidente, comunque condizionati dai vincoli eurounitari, di unità nazionale, “balneari”, ecc. o, infine, proprio “tecnico-politico”)<sup>82</sup>. In ogni caso, nel conferire l’incarico, lo stesso Presidente ha avuto cura di non parlare di “governo di unità

<sup>79</sup> S. STAIANO, *A partire dal fondamento. Sulla forma di governo*, Editoriale cit., XVII ss. Egli rileva, «un recedere provvisorio, perché sempre provvisorio è il recedere dei partiti, e talvolta tattico.

<sup>80</sup> Secondo M. PODETTA, *La sovraesposizione del Presidente Mattarella nella gestione delle crisi di governo durante il suo primo mandato*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2, 2022, la metafora della fisarmonica sarebbe stata “coniata” per la prima volta da G. AMATO, “come ricordato” da G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La Rivista del Libro*, 3, 1992, 9.

<sup>81</sup> Lo annovera, distinguendolo da quelli *tecnici*, che sarebbero, però, *politici* (o almeno “anche”, e viceversa), tra i pochi (4), che, in stretto collegamento con l’UE, qualifica *tecnocratici*, rinvenendone l’origine nell’ “intreccio tra *impasse* politica, emergenza sanitaria e *pressing* UE”, C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2, 2021, specie 52 ss.

<sup>82</sup> Cui accenneremo più avanti. Sul punto v., intanto, M. FERRARA, *L’attività di tutoraggio costituzionale del Presidente Mattarella sul governo Draghi al tempo del riformismo vincolato*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2, 2022; N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce del governo Draghi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8, 2021.

nazionale” pur essendo esplicito il suo auspicio teso ad assicurargli la più ampia maggioranza possibile e chiara l’indicazione, e la delimitazione della missione intorno ad alcuni obiettivi fondamentali nel contesto dei caratteri della straordinaria emergenza in corso e dei suoi effetti<sup>83</sup> (pur non potendo, Egli, come tutti, mai dimenticare l’imprevedibilità di eventi nei quali il governo può trovarsi, poi, a dover prendere decisioni, politicamente anche molto impegnative, come crisi economico-sociali, eventi naturali e perfino, come avvenuto, bellici, e non solo). Basti ricordare, infatti, che, esclusa, con ampia ed articolata motivazione, l’ipotesi di uno scioglimento anticipato delle Camere e di nuove elezioni (che, tra l’altro, avrebbe comportato la permanenza in carica, sia pure per “gli affari correnti”, per un periodo non breve, del Governo dimissionario), Egli “avverte il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo *di alto profilo che non debba identificarsi con alcuna forza politica*”<sup>84</sup> (corsivi nostri). Da un lato, quindi, non esclude alcuna forza politica sembrando auspicare, anzi, il consenso di tutte. Dall’altro, però, la fiducia da parte di tutte non sembra una condizione, ma il governo, che deve essere di alto profilo, non deve identificarsi con alcuna forza politica perché altrimenti, potrebbe pensarsi, sarebbe, o potrebbe sembrare, “di parte”. Il carattere unitario, insomma, in qualche modo pur auspicato, ma non imposto, sembra non debba costituire, almeno nominalmente, né un problema né un ostacolo in una situazione certamente complessa e delicata. Non sembra neanche necessaria, in questo ordine di idee, una vera e propria coalizione con un proprio programma politico per quanto anche limitatamente all’attuazione delle indicazioni del Presidente della Repubblica un accordo comunque occorra non essendovi, presumibilmente, un solo modo di farlo. Sembra interessante rilevare, in ogni caso, come il Presidente non abbia mai formalmente parlato di governo di unità nazionale e che lo abbia fatto, potrebbe pensarsi, non tanto per una sorta di “scaramanzia” quanto, forse, per il timore che già l’evocarla potesse essere (ritenuto) troppo impegnativo e fonte, magari non in tutti, di rifiuto, o di complicazioni e di problemi, che fosse preferibile evitare e comunque non alimentare. Sostanzialmente in tal senso sembra essersi orientato (con o senza accordo), peraltro, anche il nuovo Presidente del Consiglio nel suo discorso alle Camere in sede di presentazione del Governo e del programma per ottenerne la fiducia. Egli “spiega”, tra l’altro, cos’è e cosa chiede il suo Governo, e, consapevole delle varie definizioni possibili, lo definisce, quasi orgogliosamente, “Governo del Paese non bisognoso di aggettivi”, si riferisce più volte all’unità affermando che è un “dovere”, non un’“opzione”, ma, per l’appunto, per un qualche timore evita, a sua volta, accuratamente di parlare di

<sup>83</sup> Sulla intera vicenda (crisi del governo Conte 2 e formazione del governo Draghi) v., *ex multis*, G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13, 2021; A. LUCARELLI, *Editoriale. Il modello dualista dei “presidenti”: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in [www.dirittopubblicoeuropeorassegnaonline.it](http://www.dirittopubblicoeuropeorassegnaonline.it), 1, 2021, 3 ss.; A. RUGGERI, *La nascita del Governo Draghi, la resa senza condizioni della politica dei partiti alla politica del Presidente del Consiglio e i nuovi scenari che si prefigurano per i rapporti tra quest’ultimo e i Ministri*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), Editoriale del 15 febbraio 2021; S. TALINI, *Alla prova della trasformazione della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del Governo Draghi*, cit., specie 37 ss.; Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 1, 2022, 27-28; B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica 1946-2021*, Torino, Giappichelli, 2022; M. PODETTA, *La sovraesposizione*, cit.; M. FERRARA, *L’attività*, cit.; A. MASTROPAOLO, *Il Presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia: una coabitazione problematica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2, 2022.

<sup>84</sup> Il discorso integrale può leggersi in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), Cronache delle istituzioni, 2021.

“governo di unità nazionale”<sup>85</sup>. Le forze politiche hanno risposto tutte positivamente, tranne una, all’appello del Presidente della Repubblica anche se non è facile dire se e quanto per convinzione, per convenienza e/o non senza qualche riserva mentale temendo, magari, non giovasse all’immagine un rifiuto ad un appello del Presidente in una situazione di chiara emergenza. Pur non essendo mancati, al loro interno, accenni e riferimenti, anche espliciti, all’unità nazionale, non sembra potersi dire vi sia stato, tuttavia, un qualche discorso ad essa specifico e ad hoc, che, al contrario, era, forse, anche in questo caso evitato con cura o reso di difficile, o di incerto riscontro da rapporti di non sempre facile lettura. Rimaneva, così, sotto tale profilo, tutto affidato al decorso del tempo, che consente, com’è ovvio, oltre alla verifica dei propositi, anche, più in generale, *flashback* che chiariscono, e comunque aiutano a capire meglio fatti e comportamenti precedenti pur non dovendosi mai dimenticare, peraltro, che quella conflittualità che è normale e ben visibile all’esterno con i governi di maggioranza, per sua natura, ed entro certi limiti, non può non svolgersi, invece, all’interno dei governi (e delle molto ampie maggioranze) del tipo di quello di cui trattasi<sup>86</sup> (non sembra nemmeno il caso, naturalmente, di un qualche commento su una situazione nella quale un richiamo esplicito e formale all’unità nazionale appaia, o rischi di apparire quasi di ostacolo all’unità stessa perfino in condizioni di emergenza). Ciò considerato, l’interesse nazionale e/o le ragioni unitarie, ove realmente sentiti, avrebbero certamente dovuto consigliare alle numerose forze politiche favorevoli al governo almeno un certo autocontenimento delle istanze, e delle connesse manifestazioni identitarie, anche se non facile in presenza di una tendenza, di questa o di quella, se non di tutte, a non rispettare, o a vedere non rispettato una sorta di principio di uguaglianza ciascuna sopravvalutando, magari, le proprie rinunce o i propri “sacrifici”. Si sarebbe dovuto, inoltre, o potuto considerare meno severamente, per la “stabilità” di un tale governo, le eventuali, singole “libere uscite”. Nell’ottica, nella sostanza, del governo di unità nazionale, o meno, non andavano trascurati, d’altra parte (oltre alla molto ampia maggioranza, e agli arcana che rimangono, almeno ufficialmente, tali), né la scelta del prof. Draghi, personalità non appartenente al mondo della politica e di certo “speciale” sotto non pochi profili, nella circostanza il “migliore” possibile, quasi un salvatore, né la composizione del Governo, ben equilibrata tra tecnici e politici (tanto da indurre a parlare, come abbiamo visto, di governo “tecnico-politico”) e con questi ultimi rigorosamente distribuiti, di fatto, secondo un mai, evidentemente, tramontato “manuale Cencelli” all’interno di una vera coalizione politico-

<sup>85</sup> Nel corso delle Dichiarazioni programmatiche (17/02/2021), infatti, ha girato intorno, per così dire, ed evocato variamente l’unità nazionale, ma non ha mai esplicitamente e formalmente richiamata. Ha rilevato, per es., come si fosse discusso molto sulla natura del suo governo e come la storia repubblicana avesse dispensato una varietà infinita di formule. Un esecutivo come quello da lui presieduto, specialmente nella situazione del Paese, era, però, semplicemente “il governo dl Paese” e non aveva bisogno di un aggettivo che lo definisse. Riassumeva la volontà, la consapevolezza, il senso di responsabilità delle forze che lo sostenevano; ad esse era stata chiesta una rinuncia per il bene di tutti, dei propri elettori come degli elettori di altri schieramenti, anche dell’opposizione, dei cittadini italiani tutti. Questo era lo spirito repubblicano di un governo che nasceva in una situazione di emergenza raccogliendo l’alta indicazione del Capo dello Stato. Nessuno faceva un passo indietro rispetto alla propria identità, ma, se mai, uno in avanti nell’avvicinarsi ai problemi del Paese. Ringraziava il governo che affrontava una situazione di emergenza sanitaria ed economica come mai era accaduto dall’Unità d’Italia. “Oggi”, Egli rilevava, «l’unità non è un’opzione, l’unità è un dovere, ma è un dovere guidato da ciò che unisce tutti: l’amore per l’Italia» (non solo quelle del virgolettato, ma anche le altre sono, in realtà, parole del Presidente).

<sup>86</sup> V., al riguardo, le sintetiche, ma interessanti osservazioni di G. GEMMA, *Apologia del Governo Draghi sotto il profilo costituzionale*, in [www.laCostituzione.info](http://www.laCostituzione.info) del 23 settembre 2021.

programmatica, in verità con insolita e sorprendente rapidità anche considerando proprio la straordinaria personalità e la nessuna appartenenza politica del prescelto (qualche elemento in più sarebbe venuto, poi, come diremo, dalla vicenda delle dimissioni del governo Draghi).

I fatti, poi, in un certo senso confermando le incertezze e le ambiguità, ma anche i dubbi e i timori prospettati, sono andati, invece, via via svelando e registrando una ripresa e la prevalenza di non sopite, se non antiche tendenze non proprio “unitarie”. In una prima fase, certamente forse perché più legata all’esordio, il comportamento delle forze politiche, di certo con i propri rappresentanti nel governo, ma, entro certi limiti, anche con quelli rimasti fuori, e quindi più “liberi”, è stato abbastanza collaborativo o, se si vuole, “responsabile”, senza, in sostanza, particolari atteggiamenti solo strumentalmente polemici o dettati da interessi particolari. Sembrava prevalere, insomma, l’autorevolezza e lo stile del Presidente, per sua natura “asciutto” e rivolto al cuore dei problemi e alla loro soluzione, concreto e diretto e, comunque, in buona parte diverso da quello dei politici e della politica, che rende più semplici e più brevi i discorsi e la discussione e più rapido ed efficace il processo decisionale e perfino il raggiungimento del compromesso in senso non dispregiativo, ma “nobile”, cioè la mediazione, cui lo stesso Presidente, del resto, non si mostrava contrario ad ogni costo, o meramente per principio. Forse anche per tutto questo, sembrava non mancare, in definitiva, uno spirito unitario almeno intorno ai problemi più importanti. Non è stato, però, sempre così. Con il passare del tempo e, magari, con l’attenuarsi dell’“effetto Draghi”, la vita del governo è andata via via cambiando fino a sembrare, non di rado, non molto dissimile da quella del Conte 2 (verso il quale i “media” erano stati, come diremo, comunque più “severi”) quando, tra l’altro, le pre-riunioni e le riunioni cominciavano con ritardi più o meno consistenti e con assenze anche “politiche”, e, se non rinviate, erano certamente molto “vivaci” e molto lunghe. L’approvazione degli atti avveniva, non di rado, “salvo” intese; il testo non noto subito con dannosa diffusione di indiscrezioni, anche interessate; l’emanazione e pubblicazione non tempestive rispetto all’annuncio con conseguenti disorientamenti nei destinatari e numerosi problemi anche di carattere più strettamente tecnico-giuridico. In ogni caso, l’atteggiamento dei partiti diveniva via via meno collaborativo. Sembravano, o erano, sempre meno disposti, diciamo così, a non dare rilievo “a prescindere” alle loro posizioni e ai loro interessi particolari, a non distinguersi dagli altri dichiarando irrinunciabile questa o quella posizione, talora davvero discutibile nella sua oggettiva consistenza. Gli interessi primari della comunità, pur espressamente mai negati, né messi in discussione, finivano, così, inevitabilmente per soffrirne tra discussioni e compromessi, ritardi e rinvii e “nervosismi” in un crescendo in cui la maggioranza, attenuandosi o smarrendosi le ragioni (forse inizialmente sopravvalutate o solo apparenti, se non “tattiche”) dell’originaria convergenza, tendeva a sembrare sempre di più una mera compresenza, se non una sorta di “prigione” con questa o quella componente di certo attenta a possibili, più fruttuose, per le comunque vicine elezioni, vie di fuga. Alle difficoltà via via derivanti anche dagli effetti, nei vari settori della società, della pandemia, e con la stessa ancora in corso, si è aggiunta, a partire dal 24 febbraio 2022, la “guerra” russo-ucraina, la quale, pur così definita (ma, com’è noto, non da una delle due “parti”), in varie forme e sotto vari profili ha riflessi e coinvolgimenti molto più ampi dai quali anche l’Italia non rimane

estranea anche se l'unità al riguardo non appare, magari, sempre priva di una varietà di modulazioni, non solo di “tono”, su questo o quello aspetto. Si tratta, in ogni caso, pur sempre di un'altra nuova vera e propria emergenza. A differenza di quella pandemica, certamente “umana”, cioè voluta dall'uomo, suscita, però, o può suscitare, proprio per questo, nell'ambito delle singole comunità, problemi e riflessioni che vanno dalla stessa partecipazione al conflitto alle sue modalità e, più in generale, al tipo di coinvolgimento anche sotto il profilo temporale, ecc. Anche se in parte diversi da quelli posti dalla pandemia, non sono meno gravi, alcuni sono più squisitamente “politici” e non mancano questioni di natura giuridico-costituzionale, come da noi già da parte di studiosi<sup>87</sup> e dello stesso Presidente della Corte costituzionale<sup>88</sup>. Pongono, inoltre, o possono porre, perciò, a più dura prova la tenuta dell'unità nazionale. Né possono ignorarsi, in rapida successione, la siccità, le temperature torride, la crisi energetica, l'inflazione già quasi a due cifre e la certezza, non la sensazione, di essere immersi davvero in quella che senza esagerazione sembra la “tempesta perfetta”, della quale neanche si riesce a scorgere almeno una attenuazione e che, naturalmente, mette, se possibile, ad ancora più dura, per così dire ulteriore prova l'unità nazionale con problemi in parte diversi anche da quelli di cui all'emergenza sanitaria, peraltro risolti solo giuridicamente, in un certo senso, con il “ritiro” del diritto e con il conseguente loro affidamento in gran parte alla responsabilità dei singoli, e, quindi, anche lasciando a ciascuno la responsabilità verso ciascun altro, di cui si è già detto.

Anche la recentissima vicenda delle dimissioni di Draghi e dello scioglimento anticipato delle Camere non sembra consentire conclusioni positive sulla tenuta, e sulla stessa esistenza, se mai vi è stata, e nel modo in cui può esservi stata, dell'unità nazionale nel corso della vita del suo governo. Basterebbe la oggettiva presa d'atto della sua crisi, e dello scioglimento anticipato, comunque non evitati, con tutte le conseguenze negative, quando per le elezioni “fisiologiche”, cioè non anticipate, mancava comunque poco ed un governo ed un parlamento rimasti in carica senza limitazioni avrebbero potuto affrontare una situazione di certo drammatica meglio e senza alcun problema di legittimazione e/o di ricorso ad una interpretazione davvero generosa, e comunque necessitata, degli “affari correnti”, accettata, anzi auspicata, un po' da tutti, sia pure per un governo dimissionario, ma non sfiduciato. Si è trattato, non può non rilevarsi, di una crisi particolare almeno nel senso che le dimissioni sono state presentate, non accolte (ma “parlamentarizzate”), reiterate senza una previa, formale sfiducia, e, quindi, di nuovo non accolte, ma oggetto solo di presa d'atto (con scioglimento anticipato delle Camere e nuove elezioni) per il determinarsi di una (nuova) situazione ritenuta, dal Presidente del Consiglio, ma, riteniamo, non soltanto da lui, non più corrispondente a quella sulla quale il governo era nato ed alla quale aveva esplicitamente richiesto, in Parlamento, ma invano, il ritorno. Ciò, come rilevato poc'anzi, può ritenersi non indifferente ai fini della considerazione, sia pure, magari, *ex post*, della (o di una, ancorché mai ufficializzata, per così dire) “unitarietà” nazionale della maggioranza iniziale di cui aveva goduto il governo, e sulla quale si era fondato, perché

<sup>87</sup> V. M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit.; G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 3, 2022; v. anche, ivi, A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione e G. Marazzita, “Guerra vietata, legittima e necessaria”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22, 2022.

<sup>88</sup> V. A. ROSSI, *L'Intervista: Giuliano Amato “Armare Kiev rispetta la Costituzione. Patto sociale anti-crisi come nel '92”*, in *La Stampa* del 5 giugno 2022, 4.

può indurre ragionevolmente a pensare che fin dall'inizio vi fosse una qualche intesa sulla necessità della permanenza al completo della maggioranza stessa e che anche una singola *défaillance* ne avrebbe potuto costituire una rottura (o così essere ritenuta)<sup>89</sup>. Più precisamente, non può non ricordarsi il suo commiato<sup>90</sup>, con il quale annunciava che in serata avrebbe rassegnato le sue dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica a seguito delle votazioni nello stesso giorno in Parlamento, che erano *un fatto molto significativo dal punto di vista politico perché significavano che la maggioranza di unità nazionale che ha sostenuto questo governo dalla sua creazione non c'è più* (parole testuali, solo il corsivo è nostro). Quanto all'osservazione, che pure non è mancata, secondo cui l'attesa sarebbe stata peggiore perché le forze politiche già erano, e lo sarebbero state ancora di più, in campagna elettorale, essa prova soltanto e proprio, oggettivamente, la loro, o quella del "sistema" cui danno vita, incapacità di unirsi intorno agli obiettivi fondamentali, cioè l'assenza di quello spirito unitario indispensabile per affrontare "insieme" almeno i momenti ed i problemi complessi e drammatici della comunità. Ne è conferma indiretta, in un certo senso, il fatto, come già detto, della richiesta, ancora una volta, per non smentirsi, più o meno in ordine sparso, e non senza contraddizione, al governo dimissionario di (continuare a) intervenire quasi come se fosse rimasto in carica normalmente, non, correttamente, per il "disbrigo degli affari correnti". Questi<sup>91</sup>, più precisamente, non previsti dalla Costituzione, ma dalla prassi, di per sé non agevolmente circoscrivibili quanto ad oggetto e limiti, ed in tal senso affidati all'autolimitazione dei singoli governi, sono stati intesi, nella circostanza, piuttosto generosamente, per così dire, anche considerando che non si trattava di un governo sfiduciato, e, però, con le Camere sciolte (il che può non essere irrilevante), sia dal Presidente della Repubblica<sup>92</sup>, sia dal Presidente del Consiglio dimissionario<sup>93</sup>, sia dalle stesse forze politiche, dalle quali non sono state espresse critiche o riserve, ma, talora, perfino sollecitazioni nello stesso senso al di là di eventuali problemi di coerenza con atteggiamenti precedentemente assunti, la cui nozione, già non molto rigida e precisa ed ancora di meno, peraltro davvero comprensibilmente, nella evenienza di cui trattasi, dimostra come la "fisarmonica", nel nostro ordinamento, non sia, poi, tanto eccezionale e meriterebbe un riconoscimento, se non uno status, corrispondente alla realtà. In questa sede, tralasciando i temi e i problemi che al riguardo si aprirebbero, sembra possibile soltanto ribadire, non senza consapevole monotonia, che, di fronte a tutte le gravi conseguenze di certo preventivabili, e, in particolare, a quelle economico-sociali, sarebbe importante che le decisioni fossero prese in modo da evitare, come, invece, quasi sempre avviene, che siano "pagate" solo,

<sup>89</sup> Si veda, al riguardo, l'Editoriale del 23 luglio 2022 di A. RUGGERI, *Le dimissioni di Draghi e le stranezze di una crisi di governo nata male e finita peggio*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 2022; v., anche, tra gli altri, A. POGGI, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19, 2022.

<sup>90</sup> Riunione del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 2022.

<sup>91</sup> Sugli "affari correnti", almeno in parte diversi dall' "ordinaria amministrazione", v., *ex aliis*, L. CUOCOLO, *Cosa comprendono gli "affari correnti" di un governo dimissionario*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) del 22 luglio 2022 e già ID., *Governo dimissionario e affari correnti, cosa sono?*, cit., 8 marzo 2013; P. GENTILUCCI, *Poteri del governo nella fase di transizione verso le elezioni politiche*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 28 luglio 2022; M. LUCIANI, *Intervista rilasciata a A. GAGLIARDI, Disbrigo degli affari correnti: cosa può fare il governo dimissionario*; E. Catelani, *Poteri del governo in "ordinaria amministrazione" e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2018.

<sup>92</sup> V. le dichiarazioni del Capo dello Stato del 21.07.2022, dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere, in cui elenca interventi che restano comunque indispensabili.

<sup>93</sup> V. la sua circolare del 21.07.2022 ai Ministri, Viceministri e Sottosegretari di Stato.



ponderatamente, dai soggetti più deboli, perché così si creerebbero (per effetto di una sorta di inaccettabile “armiamoci e partite”) le condizioni per peggiorare, non migliorare, quel sentimento unitario già, nel senso rilevato, piuttosto “latitante”.

### **7. La storica, incerta unità nazionale nei rapporti Stato-Regioni-Enti minori. Tra Governi, “Governatori” e Sindaci**

Di carenza di senso unitario sembra potersi parlare, in qualche misura, anche per quanto riguarda i rapporti Stato-Regioni-Enti locali specialmente durante il governo Conte 2. E ciò a prescindere da una certa, costante e risalente conflittualità, non di rado anche strumentale, che, con la riforma del Titolo V del 2001, non è diminuita, ma aumentata anche limitatamente agli intenti di chiarificazione e semplificazione del sistema. Lo dimostra il notevole numero (con qualche riduzione, peraltro, per ovvi motivi, specialmente nella fase più acuta della pandemia) di giudizi in via principale e l’alta percentuale dei casi di decisioni di estinzione e di cessazione della materia del contendere, talora a ridosso di udienza già fissata<sup>94</sup>. Non sembra inutile sottolineare, inoltre, che, in questo caso, si tratta di una unità che riguarda, o può riguardare, o coinvolgere contemporaneamente, con quella territoriale, per così dire, in senso stretto, anche quella “sociale” in senso lato, cioè l’unità nazionale sotto vari profili tenendo presente che, in definitiva, il riconoscimento e la promozione dell’autonomia locale (art. 5 Cost.) perde o stempera, anche di molto, la sua stessa ragion d’essere se non si risolve, non solo e semplicemente, in un non impedimento, ma in un contributo effettivo e tangibile, cioè se non concorre, a quella rimozione degli ostacoli ecc., e quindi della pluralità delle diseguaglianze di cui al secondo comma dell’art. 3 Cost. e in un vantaggio per tutti, cioè per le popolazioni dei singoli enti e per quella generale nella sua interezza e, in definitiva, per una sempre più autentica unità, o minore divisione, nazionale<sup>95</sup>, come sembra potersi ritenere ribadito, per es., anche dal novellato art. 119 della Costituzione (specialmente nel penultimo comma). Né, d’altra parte, sembra potersi omettere di sottolineare, o semplicemente ricordare, quando si tratta di unità nazionale, l’importanza centrale, ai suoi fini, della “leale cooperazione”, che è tale, e viene particolarmente sottolineata, bensì nei rapporti Stato-Regioni-Province autonome-Enti minori (senza sottovalutare quelli di questi ultimi con le Regioni e le Province autonome), ma lo è anche, ovviamente, tra tutti gli organi costituzionali (*in primis*, ma non solo) poiché lo è, in definitiva, per il corretto funzionamento dell’intero sistema o, potrebbe dirsi, della Repubblica in tutte le sue istituzioni<sup>96</sup> secondo la specificità del ruolo e delle competenze di ciascuna. Né

<sup>94</sup> Molto utili, al riguardo, sia per le considerazioni svolte sia per le indicazioni analitiche, per es., le Relazioni annuali relative al 2019, 2020 e 2021, dei Presidenti della Corte costituzionale, tutte nel sito della Corte.

<sup>95</sup> V., al riguardo, F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., ed, ivi, anche il richiamo ai lavori dell’Assemblea costituente e alla convinzione, in essa autorevolmente affermata, della risoluzione dei problemi locali come via per la risoluzione del problema nazionale.

<sup>96</sup> Come sottolineato, anche di recente, da M. CARTABIA, Presidente della Corte costituzionale, nella *Relazione (Palazzo della Consulta, 28 aprile 2020) relativa all’anno 2019*, ma frequentemente anche dagli altri Presidenti nelle rispettive Relazioni.

potrebbe escludersi, naturalmente, la stessa Corte costituzionale, da tempo impegnata, tra l'altro, anche con una varietà di “aperture”<sup>97</sup>.

Semplificando al massimo, potrebbe dirsi che, da un lato, un po' le Regioni (prescindendo dalla fedeltà all'unità proclamata solennemente, nel contesto eurounitario, già nelle loro “piccole costituzioni”, come anche sono denominati i loro statuti)<sup>98</sup>, ma pure non pochi Comuni, siano andati, spesso, a briglie sciolte, per così dire, e, dall'altro, il Governo, da parte sua, non abbia voluto, o non sia stato in grado, per varie ragioni, di far ricorso, a fini unitari, all'esercizio di quei poteri cui pure sembra(va) legittimato, se non proprio obbligato, dalla emergenza in corso<sup>99</sup>. Tutti gli inconvenienti che si sono prodotti non mancano di essere ricollegati, anche, ad «un'originaria errata interpretazione della Costituzione, che ha avuto quale risultato continue divergenze tra centro e periferia», non dovuta, peraltro, «soltanto ad un errore tecnico», ma anche all' «intento politico di stabilire un dialogo diretto tra un Governo a maggioranza di sinistra e 14 Regioni con maggioranza opposta»<sup>100</sup>. Non si può non osservare, d'altra parte, che, al di là del profilo strettamente giuridico-costituzionale, un comportamento più “responsabile”, ma impegnativo e non sempre “reperibile”, nel duplice senso dell'esercizio dei propri poteri ma anche dei propri doveri istituzionali da parte di tutti gli attori variamente protagonisti chiamati ad agire in una fase così drammatica per la comunità, avrebbe di certo potuto contribuire almeno ad attenuare la sensazione, se non anche la reale consistenza, di una lacerazione che, tuttavia, in una Repubblica che non “si riparte” più, “in Regioni, Province e Comuni” (art. 114, primo comma originario della Costituzione), ma “è costituita”, ora, e per come è disciplinata, “dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” (primo comma dell'art. 114 Cost. novellato nel 2001), non sarebbe (stato) facile evitare richiedendo comunque molto impegno e disponibilità, cioè spirito di collaborazione. In realtà, al tema-problema dei ruoli rispettivi dello Stato e delle autonomie territoriali, non escluso, all'interno di queste, quello, non secondario, dei rapporti Regioni-Comuni in particolare (alle prime essendosi rimproverato, spesso, di essere “autonomiste” con lo Stato e “centraliste” con gli enti “minori”), è sempre mancata (se non già nella stessa Costituzione)<sup>101</sup>, fin dalla concreta attuazione dell'ordinamento regionale con più di venti anni di ritardo

<sup>97</sup> Il Presidente G. Amato, riferendosi, nella Relazione (Palazzo della Consulta, 7 aprile 2022) sull'attività del Corte nel 2021, al percorso, già avviato, della Corte, di “apertura” alla società (sottolineata anche dalla Presidente Cartabia nella sua Relazione appena richiamata) e, in particolare, ad una serie di “incontri” con i quali i giudici costituzionali si sono messi a confronto con il mondo della cultura, delle scienze e delle arti, dialogando su vari temi, parla «di un dialogo tra mondi diversi che riscoprono un'unità e un senso di comunità ancora più preziosi in tempi difficili e divisivi come quelli attuali» (corsivo nostro).

<sup>98</sup> Si veda, per la sottolineatura e per il richiamo dei dati testuali, P. HABERLE, *150 anni di unità*, cit.

<sup>99</sup> V., *ex multis*, M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto di competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 1, 2021; A. M. CECERE, *Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia da Covid-19 in Italia tra distonie sistemiche e carenze strutturali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3, 2021; C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi fra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in [www.rivistagrappodipisa.it](http://www.rivistagrappodipisa.it), 1, 2021; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato-Regioni*, in “*Diritto pubblico*”, 2020, 2, 333 ss.; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in [www.astridrassegna.it](http://www.astridrassegna.it), 5, 2020; Forum “*La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali*”, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), 1, 2020; “*I sistemi multilivello alla prova dell'emergenza*”, numero speciale del 2020 della rivista [www.leistituzionidelfederalismo.it](http://www.leistituzionidelfederalismo.it).

<sup>100</sup> S. CASSESE, *Intervista*, in [www.quotidianoonlineinformazioni-sanitaria.it](http://www.quotidianoonlineinformazioni-sanitaria.it) di sabato 29 maggio 2021.

<sup>101</sup> È appena il caso di ricordare, per esempio, il “vaso vuoto” con la scritta “regione”, di gianniniana (Massimo Severo Giannini) memoria.

rispetto alla previsione costituzionale, un po' in tutte le sedi (da quella politico-istituzionale a quella dottrinale a quella giurisprudenziale e non esclusa la società civile) una visione sufficientemente univoca, e, per così dire, in qualche modo, anche "unitaria". Le cause degli insuccessi rilevati nel corso del tempo, per esempio, venivano, e sono attribuite, da posizioni opposte, alla carenza o all'eccesso di autonomia o di centralismo quasi a conferma della richiamata carenza di visione sufficientemente univoca, o unitaria. La revisione costituzionale del 2001<sup>102</sup>, "anticipata", sia pure con singolare (illegittima) inversione, mediante legislazione di rango ordinario con le note "Bassanini" negli anni '90 forse anche per assecondare, o neutralizzare, la pressione di una tendenza del momento, ha riscritto pressoché l'intero Titolo quinto della Parte seconda della Costituzione di certo orientandolo in senso più nettamente autonomistico. Ciò non le è valso, tuttavia, a prescindere da ogni considerazione di merito sulle spinte dell'onda che l'aveva determinata, a sottrarsi a critiche e riserve e perfino a una sorta di vere e proprie "correzioni", sia pure in via interpretativa e nei limiti degli strumenti cui riesce a fare ricorso, da parte della stessa Corte costituzionale, nonché, quasi subito, a proposte di modifiche<sup>103</sup>, cioè di una revisione o "riforma della riforma"<sup>104</sup>, così confermandosi il permanere di incertezze ed ambiguità non ancora superate ed espressione, magari, di un più ampio humus sociale risalente e, forse, non ancora pronto, o non disposto, ad accettare, in realtà, né gli effetti (ritenuti) eccessivamente "distintivi", né quelli eccessivamente "omologanti" di (eventuali) scelte più nette e decise. Sembra, insomma, con quello della compatibilità unità-autonomia, ancora non definitivamente chiaro, né definito, forse quasi emotivamente prima che razionalmente, alla politica e alle istituzioni che la esprimono, ma anche, in generale, alla stessa società civile nella sua complessa composizione, il limite oltre il quale non siano accettabili, né tollerabili diversità tra cittadini di differenti Regioni, considerate, magari, come inammissibilmente incidenti su diritti e libertà fondamentali appena o solo discutibilmente sfiorati o lambiti tenendo presente che si interseca inevitabilmente il nervo molto sensibile e mai, volendo, sufficientemente coperto, dell'eguaglianza, della solidarietà e della dignità personale, nonché, inevitabilmente, dell'unità. È stato anche osservato che, nella straordinaria emergenza che ci ha colpito, allo Stato centrale non sembrano mancate tanto le basi giuridiche quanto «il riconoscimento e l'accoglimento del suo essenziale ruolo di Istituzione che tiene insieme il Paese, oltre a capacità organizzative ed operative corrispondenti alle esigenze e alle attese, fenomeni tutti risalenti che si acutizzano drammaticamente in circostanze così difficili e avverse»<sup>105</sup>. E, in effetti, il governo Conte 2, come già accennato,

<sup>102</sup> Approvata, come è noto, anche in via refeendaria.

<sup>103</sup> V., per es., B. CARAVITA e G. M. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15, 2021; G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19. I limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, Centro Studi sul Federalismo, Milano, 2021; M. P. IADICICCO, *Pandemia e rapporti tra Stato e Regioni in Sanità. Riflessioni su di un antico travaglio, limiti e criticità di alcune proposte di riforma "Tutto cambi affinché tutto rimanga com'è"?*, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), 3, 2021. Secondo S. CASSESE, *Intervista*, cit., potendo essere molto difficile il superamento attuale del Titolo V, converrebbe avere una "soluzione di ripiego, che potrebbe essere quella dell'esercizio congiunto Stato-Regioni, ad opera di una specie di "Parlamento sanitario Stato-Regioni", ispirato al modello delle "Gemeinschaftsaufgaben" tedesche" e curando, per la pandemia, "un'unica ed esclusiva regia nazionale".

<sup>104</sup> Sia consentito rinviare, al riguardo, tra gli altri, a F. GABRIELE, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in [www.rivistait.it](http://www.rivistait.it), 4, 2014.

<sup>105</sup> V. *L'Introduzione*, in *Italiadecide*. Tribuna 2020 ecc., cit., 3.

non ha fatto ricorso all'esercizio dei poteri, che, non bisogna mai dimenticare, sono pur sempre "funzioni", che la drammaticità della situazione chiaramente non solo gli consentiva, ma in qualche modo gli richiedeva, in linea, per es., con l'ultimo comma dell'articolo 120 della Costituzione, proprio per la tutela dell'unità giuridica o economica ecc. e nel rispetto, peraltro, del principio di sussidiarietà e di quello di leale collaborazione. Forse perché più preoccupato delle conseguenze "politiche" negative cui si sarebbe esposto date le non facili condizioni in cui versava la "sua" maggioranza, che dà un senso di responsabilità che avrebbe dovuto, o potuto consigliare di prescindere, ha, cioè, rinunciato, o sottovalutato, la possibilità, o almeno la eventualità che, invece, proprio un comportamento non egoistico, ispirato non al suo interesse, ma a quello generale, quasi un disinteressato scatto di orgoglio, avrebbe potuto suscitare, invece, un apprezzamento ed una solidarietà altrimenti problematici. D'altra parte, il contesto, per così dire, non sembrava sfavorevole. Di certo non lo fu la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 4 (con la quale per la prima volta una legge regionale, della Valle d'Aosta nella circostanza, veniva sospesa in via cautelare) e con la sentenza n. 37 del 2021, dando rilievo centrale alla materia "profilassi internazionale", di competenza legislativa esclusiva dello Stato e di per sé, quindi, "garanzia" di disciplina unitaria, e affermando, del resto, perentoriamente, tra l'altro, «che ragioni logiche, prima che giuridiche, radicano nell'ordinamento l'esigenza di una disciplina unitaria a carattere nazionale»<sup>106</sup>. Anche il Consiglio di Stato, a sua volta, non ha mancato di sottolineare che, «in presenza di emergenze a carattere nazionale, pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva della gestione dell'emergenza soprattutto nei casi in cui non si tratta di erogare aiuti o effettuare interventi, ma anche di limitare le libertà costituzionali. Di fronte a fenomeni di dimensione globale quale l'attuale emergenza sanitaria da pandemia, che affligge il Paese, ... l'unitarietà dell'ordinamento giuridico, pur nel pluralismo autonomistico che caratterizza la Repubblica, costituisce la *precondizione* dell'ordine e della *razionalità* del sistema in relazione ai fondamentali principi di *solidarietà* e di *uguaglianza*, formale e sostanziale, che ne rappresentano le basi fondative generali»<sup>107</sup> (corsivi nostri).

Le Regioni, a loro volta, e talora anche alcuni Comuni, non hanno mancato, spesso, di adottare, in ordine sparso e un po' ciascuna per proprio conto, per così dire, sia pure distinguendosi all'interno dell'indirizzo politico generale di appartenenza, comportamenti non in linea con quelli del Governo utilizzandone, magari, le incertezze, le indecisioni e le contraddizioni e giustificandoli con la più diretta conoscenza delle situazioni e delle esigenze locali e con la necessità di adeguare le scelte centrali alle singole specificità, territoriali e sociali, come pure dovrebbe avvenire nella logica di un pluralismo autentico e maturo e, anche, per così dire, efficace ed efficiente. Non sempre rimanendo nei limiti degli spazi consentiti dall'atto statale, hanno introdotto, talora, perfino divieti non consentiti dall'art. 120 della Costituzione. Ne è risultato, così, un clima di tensione e di conflitto quasi permanente, con prese di posizione

<sup>106</sup> Entrambe ampiamente commentate in dottrina. Con i testi delle decisioni, si vedano almeno le indicazioni dei commenti all'una e all'altra in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 2021.

<sup>107</sup> Così Consiglio di Stato, Sez. I, Numero affare 00260/2020, Parere n. 735.

di principio, recriminazioni e “accuse” da scontro politico anche forti, spesso non andate oltre le minacce, ma, talora, non senza adire effettivamente “le vie giudiziarie”. Tali atteggiamenti, non proprio collaborativi, né opportuni specie nelle fasi emergenziali, non denotano un particolare senso di responsabilità politico-istituzionale, se non sociale-comunitario tout court, né giovano, ovviamente, ma nuocciono alla coesione e alla unità della convivenza<sup>108</sup>. Si è potuto notare, per es., la strumentalità di posizioni a seconda della appartenenza, ai due livelli, ai vari schieramenti politici considerandone, peraltro, la già rilevata dinamicità e fluidità, con correnti e gruppi, anche più o meno notevolmente “mobili” al loro interno, causa ed effetto, e viceversa, della perdurante crisi, e comunque della trasformazione-frammentazione del sistema cui si è già accennato, che di certo non giova alle esigenze di coesione e di unità specialmente nelle situazioni straordinarie di emergenza.

Né può trascurarsi, al riguardo, un certo protagonismo dei cosiddetti “Governatori”<sup>109</sup>, anziché, secondo Costituzione, “Presidenti” della Giunta regionale, e/o della Regione, e comunque “Presidenti”, al quale si sentono spinti, se non proprio legittimati, al pari dei Sindaci, dal fatto della elezione diretta, che non caratterizza, invece, il Governo nazionale a loro avviso rendendolo (in particolare il Presidente, ma anche i Ministri ove, si sottolinea, perfino neanche parlamentari), in qualche modo, ma, per la verità, molto discutibilmente, come diremo tra poco, “democraticamente” più debole nei loro confronti. E ciò in aggiunta, potrebbe dirsi, al fatto che, “*mutatis mutandis*”, sono, o sarebbero, e magari si sentono, nella rispettiva Regione o nel rispettivo Comune, più “forti” di quanto lo sia il governo nello Stato e di ciò vorrebbero una qualche “considerazione”. Sono così evocati temi attinenti quanto meno alle forme di governo che, naturalmente, non possono essere affrontati in questa sede. Non può non dirsi, però, che niente può giustificare, sul piano giuridico-costituzionale, un atteggiamento polemico “a prescindere”, per così dire, nei confronti del Governo (in realtà, soprattutto del Presidente del Consiglio) né una sorta di “*deminutio*” di questo nei loro confronti fondata su una presunta “nobiltà” democratica. Significherebbe, infatti, e condurrebbe, a costituzione invariata, e con una curiosa, ma illegittima inversione, ad una alterazione dei rapporti tra gli enti di cui sono organi (Stato, Regioni, ecc.) e, per l'appunto, del sistema costituzionale, nell'ambito del quale, almeno “*de iure condito*”, il Governo è pienamente legittimo, e nella pienezza dei suoi poteri e del suo ruolo, così come lo sono Presidenti di Regione e i Sindaci. La predetta diversità del sistema di elezione ed il mutamento della forma di governo regionale (e comunale), ed il connesso rafforzamento, al suo interno, nei limiti in cui lo sia realmente, del ruolo dei Presidenti (e dei Sindaci), non implica, insomma, e non può comportare, di per sé, un mutamento dei rapporti tra gli enti.

<sup>108</sup> Si veda, al riguardo, tra gli altri, anche per i riferimenti a casi concreti, le interessanti considerazioni, anche sotto il profilo delle dicotomie centro-periferia e protezione della salute e della vita-sacrificio diritti di libertà, di F. BILANCIA, *Ragionando “a freddo”: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in [www.leistituzionalidelpluralismo.it](http://www.leistituzionalidelpluralismo.it), numero speciale del 2020 dedicato a «I sistemi multilivello alla prova dell'emergenza», 9 ss.; per un'ampia casistica di rapporti giurisdizionalizzati v. anche F. F. PAGANO, *Il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in [www.rivistadibiodiritto.it](http://www.rivistadibiodiritto.it), 2, 2020

<sup>109</sup> In tema v., tra gli altri, S. CAFIERO, *I “governatori” e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), 4, 2020.

Il Covid-19, è inutile dirlo, ha fatto la sua parte in vari modi. Intanto, l'Italia è stato il primo Paese europeo colpito dal virus. L'allarme dei medici italiani è stato inizialmente sottovalutato e la preoccupazione e la solidarietà degli altri Stati sono scattate solo ad un certo punto, quando già stavamo facendo anche, per così dire, da "cavia". La sua non conoscenza, e la sua imprevedibilità, ha costretto gli esperti, e con essi il Governo, ma un po' tutti gli attori istituzionali, a navigare a vista anche se, in qualche misura, hanno finito, talora, per inseguirlo invece di anticiparlo. Ha cominciato diffondendosi diversamente tra Nord, Centro e Sud e anche al loro interno (il ricordo non può non andare ai vari colori e al loro diverso significato giuridico) e non sono mancate discussioni e polemiche, più o meno, ma sempre latenti, in ordine alla capacità delle varie regioni, e dei rispettivi sistemi sanitari, di affrontare la grave emergenza, che nella circostanza non corrispondeva, magari, o era ritenuta non corrispondere, a quanto di ciascuno di essi, e di ciascuna di esse, prima, a torto o a ragione si pensava o si vantava. Vi furono anche le note "fughe", spesso improvvise e disordinate, verso il Sud, senza indicazioni e limiti per spostamenti meno caotici e pericolosi, talora con divieti di accesso e chiusure di confini, regionali e perfino comunali emotivamente spinti dal timore, se non proprio dal panico per la diffusione del contagio. Si era più o meno impreparati ed anche privi dei necessari ausili sanitari, a partire dalle mascherine, dai ventilatori ecc. Non è mancata, in questo contesto, com'era inevitabile, neanche una intensa produzione normativa di vario livello (decreti-legge, decreti del Presidente del Consiglio, interministeriali e di singoli ministri, circolari ecc. ma anche atti regionali e comunali), non sempre senza affanno e senza ansia per i tanti e nuovi problemi da affrontare continuamente evitando, tra l'altro, incoerenze, contraddizioni, testi non chiari e non coordinati, possibilmente "comprensibili", per non ostacolarne, ma favorirne l'osservanza da parte dei destinatari. È soprattutto alla fase iniziale della pandemia che deve la sua notorietà, divenendo famoso e, in qualche misura famigerato per chi ne ha criticato l'uso, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), cui il governo Conte 2 ha fatto ampio e frequente ricorso rispetto a un passato per esso misero e grigio e che il Presidente ha spesso "illustrato" in apposite conferenze televisive, non sempre puntuali e non senza critiche da parte di giornalisti di certo non particolarmente "comprensivi", spesso anche "ironici" e comunque prova evidente delle difficoltà oggettive in cui si operava<sup>110</sup>. Può, comunque, spiegarsi, magari senza giustificarsi del tutto, anche così, almeno in parte, con le istituzioni in polemica tra loro, quel senso di confusione e di sfiducia non disgiunto da distacco e disamore, quasi di chiusura verso le istituzioni in generale e con nessuno stimolo, anzi con una certa freddezza, se non proprio una certa avversione per sentimenti di solidarietà e di unità, rilevabile se non in tutti, certamente nei più fragili e più "esposti", cui, invece, le emergenze, a prescindere, dalle regole giuridiche, di per sé dovrebbero spingere determinando anche una sorta di "ritorno", sia pure temporaneo, e senza mettere in discussione, per la

<sup>110</sup> È appena il caso di ricordare che, come già detto, il ricorso ai DPCM, e i problemi di legittimità da esso, o contro di esso sollevati in linea più generale hanno, peraltro, sostanzialmente superato indenni il vaglio della Corte costituzionale, che, tra l'altro, li ha ritenuti nei limiti della discrezionalità amministrativa e dei principi di "adeguatezza" e di "proporzionalità", cui il Presidente del Consiglio, nell'illustrarli, non mancava di fare sempre chiaro ed insistito riferimento.

normalità, le positività di un pluralismo ben organizzato, alle istituzioni centrali<sup>111</sup>. Naturalmente, non può nemmeno trascurarsi il fatto che, come spesso si rileva, specialmente in alcune zone d'Italia, per varie ragioni, anche risalenti, il rapporto cittadini-istituzioni non sia mai stato dei migliori.

La situazione appare senz'altro migliorata con il nuovo governo, le cui peculiarità, sulle quali ci siamo soffermati, certamente consentono una conflittualità minore, anche se non la escludono del tutto, così come non escludono neanche buoni, o corretti atteggiamenti, e rapporti almeno all'inizio. Sembrano mancare, in linea generale, quelle condizioni che di per sé predispongono, in qualche misura, alla polemica e alla riottosità se non proprio, a volte, al conflitto. In tal senso è particolarmente importante la presenza in esso di quasi tutte le forze politiche pur ricorrendo ugualmente momenti di frizione, poi, di solito, contenuti o rientrati, dovuti o all'utilizzo "tattico", ora da questa ora da quella, dei due livelli di governo di ciascuna (centrale e regionale) presentati in apparente contrasto, o in accordo, per meglio supportare la possibilità di realizzare un obiettivo comune (o "vie di fuga"); o a un reale contrasto al suo interno tra correnti o "personaggi" diversi o alla difficoltà di conciliare istanze locali ed esigenze nazionali variamente intrecciate. Non sembra siano mancati, comunque, casi di difesa, anche ad oltranza e magari "giuridicizzati", degli interessi regionali a prescindere dal "colore" politico, della Regione e del Governo, che agevola il dialogo perché non pregiudicato da posizioni strumentali ed aprioristiche anche se, in linea generale, e specialmente nelle situazioni di emergenza, una qualche forma di cooperazione, di certo di gran lunga preferibile, appare maggiormente riscontrabile quando i "colori" non hanno differenze<sup>112</sup>. Se poi ciò si presti sempre ad una valutazione positiva proprio sotto il profilo di una unità effettiva al di là delle apparenze non è facile dire anche perché l'assenza, o la riduzione di conflittualità è comunque di per sé un dato oggettivamente non trascurabile. Può solo osservarsi, ma ciò aprirebbe ad un discorso per il quale non sarebbe questa la sede, intanto e proprio sulla "sincerità" delle posizioni assunte, dalle singole formazioni politiche, di volta in volta sia nel caso di omogeneità tra i due livelli sia nel caso contrario. Non è, infatti, consolante il dubbio non solo sulla autenticità, ma anche sulla stessa, reale coerenza di esse con l'interesse generale. Sarebbe interessante, poi, *last but not least*, una riflessione approfondita sulle autonomie locali, che la Repubblica "riconosce e promuove" (art 5 Cost.), nell'ambito di un "sistema" politico nel quale, però, i partiti, e comunque le forze politiche che, come abbiamo già accennato, in forme

<sup>111</sup> Si veda, al riguardo, sinteticamente, I. CIOLLI, *Il principio di leale collaborazione e il dovere di solidarietà sociale come strumento dell'unità*, in *Italiadecide*, Piacenza, Tribuna 2020., nella quale l'A., tra l'altro, richiama l'espressione della Presidente della Corte costituzionale secondo la quale la leale collaborazione costituisce il risvolto istituzionale della solidarietà e si sarebbe corso il rischio, così, di mettere in crisi, e comunque di non utilizzare al meglio, un servizio nazionale, ma a gestione regionale, che non lo meriterebbe e che ha bisogno di un esercizio forte, da parte dello Stato, del potere di coordinamento e di correzione delle inefficienze regionali con il riconoscimento di una competenza, quella della profilassi per garantire quella unità di azione e di disciplina che la dimensione nazionale delle emergenze imponeva e tuttora impone.

<sup>112</sup> Secondo A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia*, cit., il modello vincente nelle situazioni di emergenza non sarebbe quello, «ingenuo e infecondo, della separazione delle competenze, ma quello della cooperazione di tutte le istituzioni operanti nel territorio coordinate in modo efficace dal Centro», che richiede, però, riteniamo, quella disponibilità di tutti, alimentata da un senso di responsabilità e di unitarietà, in mancanza della quale le possibilità di realizzazione possono essere problematiche. V. anche, criticamente per quanto riguarda la (capacità di) gestione della crisi nei primi sei mesi di Covid, B. BALDI, S. PROIETTI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto Stato-Regioni in Italia al tempo del Covid-19*, in *Riv. it. di politiche pubbliche*, 2020, XV.

e modi diversi da non poco lo costituiscono e ne svolgono il ruolo, hanno conservato e tenacemente conservano strutture, e soprattutto comportamenti assolutamente centralistici tanto che, come i “predecessori”, ed in nulla distinguendosi da essi, a livello nazionale continuano a scegliere perfino i candidati alle elezioni comunali e regionali. E ciò a prescindere da ogni considerazione di merito, che pure sarebbe possibile, sugli effetti di tale, permanente e radicato fenomeno, che, del resto ben noto in dottrina, non può essere trascurato e rende, anzi, complessa e delicata, ma necessaria la sua presenza in ogni valutazione del sistema autonomistico, dei rapporti Stato-Autonomie e dei comportamenti formalmente imputati all’uno e/o alle altre, nonché, com’è naturale, della tenuta, e della qualità dell’unità nazionale sempre, ma specialmente nelle situazioni di emergenza. È in queste, infatti, che, quasi palesandosi maggiormente diseguaglianze e squilibri magari sopiti, ma non scomparsi, diviene, o, almeno, può divenire più acuto e stringente il bisogno di una sua (ri)emersione in forme e con contenuti più “giusti” nel senso della giustizia sociale, la quale è richiesta, proprio in funzione unitaria, dalla Costituzione tenendo ben presente, va ribadito benché ripetitivo, l’esigenza di una ripartizione davvero solidale ed equa, si direbbe “ponderata”, e, per chi crede, in un certo senso “evangelica”, dei sacrifici.

### ***8. Dell’unità nazionale nella società civile. Carenze e opacità in un tessuto solido ma non troppo***

Isole con carenza di senso unitario, magari non particolarmente di grande dimensione, ma di certo numerose e variamente diffuse, non sono mancate neanche all’interno della società civile per quanto riguarda i comportamenti dei “semplici” cittadini, come suol dirsi, considerati singolarmente e nella varietà delle formazioni sociali cui possono dar vita, e nelle quali agiscono, e, magari, talora, anche come singoli nell’esercizio di funzioni o incarichi pubblici, temporanei e/o occasionali, senza coinvolgere, però, l’istituzione. Il comportamento “pubblico”, per così dire, dei privati è certamente condizionato, in qualche modo, anche più o meno consapevolmente, o almeno può esserlo, dal contesto in cui agiscono, e, quindi, da quello degli altri. Lo è anche, se non in particolare, da quello delle Istituzioni sia attraverso gli atti che queste adottano, quelli ufficiali, e quindi oggettivi, per così dire, sia attraverso il comportamento dei singoli ad esse preposti, che può generare credibilità e fiducia, o sentimenti via via diversi estendendosi, a mo’ di valore “aggiunto”, o “sottratto”, alle istituzioni stesse. L’unità nazionale, riteniamo, non è tale se non è unione a 360 gradi tra i singoli con gli altri singoli ed insieme, orizzontalmente, e, con le istituzioni, anche verticalmente, ma in senso discendente e ascendente e prescindendo dalla osservanza, o inosservanza delle leggi, che non la riguarda in senso stretto ma certamente neanche la esclude del tutto e, per certi versi, può esserne considerata una importante manifestazione. Le istituzioni, a cominciare da quelle più in alto, e le persone fisiche ad esse preposte, sono rispettate dai cittadini, e, soprattutto, generano, o contribuiscono a generare spirito civico, senso di appartenenza e di solidarietà ed unità, anche se consistente in un “sacrificio”, quando i cittadini, per l’appunto, si sentono rispettati e non



discriminati dalle istituzioni e "sentono" che, per il loro comportamento, e, potrebbe dirsi, per il loro esempio, valga la pena di farlo e ne sono, anzi, stimolati. Da noi, questa sorta di tacito, mutuo riconoscimento, per la verità, in modo e misura territorialmente diversi, non è stato mai facile per una varietà di ragioni, anche storiche ed anche se può parlarsi di un graduale, progressivo miglioramento non senza, però, una ancora, strisciante permanenza di fondo sempre pronta a riemergere alla prima occasione o, forse meglio, al primo utile pretesto. Né può trascurarsi il fatto, molto importante, che, durante la pandemia, la già ricordata produzione normativa, abbondante non senza affanno, complessa, se non caotica, e di non facile "lettura" (ed osservanza) anche per la varietà dei soggetti istituzionali (e, al loro interno, degli organi) da cui proveniva, conteneva, spesso, limitazioni e divieti, che, specie quando più severi rispetto a quelli dello Stato, o di altre Regioni e/o di altri Comuni, inducevano a rimarcare gli svantaggi, le discriminazioni e, comunque, le diversità di trattamento ritenute irragionevoli. Le reazioni incidevano sui rapporti governati-governanti attenuando la credibilità e la fiducia da parte dei primi verso i secondi e verso le istituzioni così come da essi rappresentate e in essi (magari pro tempore) "identificate", ne stimolavano l'intolleranza verso le norme non disgiunta da un senso di inutilità della loro osservanza e di indisponibilità a comportamenti socialmente virtuosi<sup>113</sup>, talora, magari, per non passare da "ingenui", o "stupidi", per difendersi da eventuali danni.

Nella prima fase delle vaccinazioni, per es., quando i vaccini erano ancora insufficienti, è avvenuto che le disposizioni rivolte ad individuare i primi destinatari fossero, o fossero ritenute discutibili nella scelta delle priorità e non un modello di chiarezza, né, spesso, di coerenza e, per così dire, di comprensibilità sotto vari profili. Se ciò, tuttavia, poteva attribuirsi non a malafede, ma a imperizia, o negligenza o ad altra incapacità, comunque da stigmatizzare, non poteva dirsi altrettanto ed erano comunque diversi sia quei casi in cui un dirigente responsabile di organizzare la somministrazione del vaccino lo facesse privilegiando volutamente, avendone un interesse, magari "politico" o di altro genere, una categoria, o un settore, rispetto a quelli, più bisognosi, come stabiliti più in alto, sia (altri) casi come quelli nei quali non solo singole persone, ma interi gruppi, poi definiti i "furbetti" del vaccino, con espedienti vari riuscivano a precedere persone che, invece, avrebbero dovuto seguire, privandole, di fatto, a proprio vantaggio, della possibilità di difendersi dal virus pur avendone più urgente necessità. Non è normale, d'altra parte, e suscita qualche riflessione, come è stato notato, un Paese nel quale il Presidente della Repubblica, quello del Consiglio dei Ministri, ed anche altre "autorità" che attendono ordinatamente il loro turno vengano presentati come esempi ed elogiati come se per loro potesse, o dovesse essere diverso. Si tratta di casi, riferiti con dovizia di particolari dai mezzi di comunicazione di massa, avvenuti in varie zone dell'Italia, del Nord come del Sud come del Centro, che, riguardando il diritto alla salute ed il rischio, per tutti, di ammalarsi più o meno gravemente e con effetti anche irreversibili non indipendentemente dal comportamento degli altri, sono particolarmente indicativi e non trascurabili della prepotenza e della carenza di senso di solidarietà, di coesione e di unità nazionale oltreché, ancor prima, di

<sup>113</sup> V., al riguardo, V. BALDINI, *Prendere sul serio il diritto costituzionale...anche in periodo di emergenza sanitaria*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 1, 2020.

non rispetto per la vita degli altri. E ciò a maggior ragione quando gli “usurpatori” siano, come spesso accade, non a loro volta fragili, e quindi “bisognosi”, anche se, magari, solo in misura minore, ma semplicemente più forti ed agguerriti sulla base di posizioni sociali di fatto più forti, egoisti e privi di senso comunitario, che a sua volta genera emulazione magari per una sorta di semplice, istintiva cautela, se non legittima difesa, peraltro soltanto, o prevalentemente, per l'appunto, “putativa”. Ugualmente da sottolineare sono, anche, i non pochi casi di coloro che hanno finto di vaccinarsi, con la complicità di addetti alla vaccinazione, evidentemente indegni di svolgere quel compito, solo per evitare le conseguenze negative previste o lucrarne i vantaggi. Prescindendo da altre considerazioni, essi favoriscono, così, chiaramente ed oggettivamente, le possibilità di diffusione del contagio e gli effetti che ne possono conseguire sulla salute delle singole persone. Né possono trascurarsi i non pochi casi, almeno nei primi e più drammatici momenti, di chi, approfittando del panico diffuso, ha giocato con i prezzi dei beni, magari anche erroneamente ritenuti indispensabili, o utili nella situazione, e perfino dei medicinali, delle mascherine ecc., rendendoli meno accessibili ai meno abbienti, ed anche più a rischio, e conseguendo profitti ingiustificati e moralmente non commentabili proprio sotto il profilo della dignità di componente di una comunità così gravemente colpita ed in evidente difficoltà (sembra proprio il caso, naturalmente, in questa sede, di tralasciare ogni pur interessante discorso sulle dinamiche sociali cui alcune delle misure emergenziali stanno, o starebbero dando luogo con fasi che, “rispettivamente, preconizzano o lasciano intravedere barlumi di quel Politico caratterizzato, secondo Carl Schmitt, dal distico oppositivo amico/nemico”<sup>114</sup>). I predetti comportamenti, comunque, sono ancora più riprovevoli, se possibile, al cospetto di quelli che, per converso, sono ancora più degni, delle non poche persone che, animate da uno spirito di ben altro rango “sociale”, anzi “comunitario”, non hanno esitato ad esporsi al rischio, non astratto, della salute e della stessa vita, anche, purtroppo, perdendola, per aiutare tutti senza pregiudiziali e perfino chi, in un certo senso e secondo il suo comportamento, non lo avrebbe “meritato” e avrebbe dovuto, per coerenza, rinunciare ai vantaggi derivantigli dal diverso comportamento degli altri. Il riferimento, è chiaro, è, *in primis*, a tutto il personale medico sanitario in tutte le mansioni afferenti al settore, ma, anche, per esempio, a quello dei servizi, più o meno essenziali, a quello dei supermercati, ecc., che hanno consentito il funzionamento del Paese almeno nelle sue strutture più importanti e il mantenimento, anche più stretto e più partecipato, o almeno una non regressione e, si potrebbe dire, nonostante tutto, comunque una, se non “la” tenuta dell’unità nazionale. Sarebbe necessario, in verità, almeno un accenno anche a quella che potremmo definire la questione della obbligatorietà del vaccino, quasi “esplosa” anche con titoli mediaticamente semplificati e incentrati sui “No Vax”, cui pure abbiamo in qualche modo accennato non omettendo neanche indicazioni per più utili approfondimenti. Tralasciando, peraltro, i pur interessanti, non pochi profili di natura giuridica, innanzitutto costituzionale, non si può non osservare, nell’ottica di queste “spigolature”, intanto, come nelle discussioni e nei dibattiti, specie radiotelevisivi e non esclusa, anche se in misura minore, la stampa, su cui torneremo più ad hoc tra poco, non si sia notato, spesso, uno

<sup>114</sup> V., al riguardo, ID., *Il Politico nell'emergenza (sanitaria): divagazioni minime su un tema classico*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 3, 2021.

spirito concretamente e costruttivamente rivolto, senza inutili e/o strumentali polemiche, accuse e controaccuse, alla migliore e oggettiva conoscenza del problema e alla sua migliore soluzione nei limiti del possibile, ma sia prevalso un clima rissoso e aggressivo, nel quale i partecipanti, variamente “competenti” e distinguibili, forse, solo “politicamente”, non disdegnavano, spesso, di duellare, magari non proprio correttamente, con argomenti variamente anche non pertinenti e poco (in)formativi, ma (ritenuti) comunque utili a “battere” l’avversario e a conquistare il consenso (il tutto, ovviamente, in evidente dispregio della gravità della situazione). Per altro verso, e, forse, non del tutto indipendentemente da ciò, e più in generale, non sembra sia stata, quando di più era necessaria, e, forse, non sia ancora rinvenibile, anche se in una situazione comunque diversa, nella società civile, e nelle più varie e comuni abitudini di tutti i giorni, la piena consapevolezza della importanza decisiva dei comportamenti individuali non solo rispetto alla propria salute, ma anche a quella degli altri, alla quale il singolo, in un certo senso, a prescindere da ogni obbligo di carattere giuridico, ma per effetto (o per spirito) di appartenenza alla stessa comunità, deve un rispetto maggiore quanto meno perché non sua. Non possono che spiegarsi così le tante “leggerezze” continuamente commesse, magari in buona fede, ma con effetti di certo non meno gravi, in situazioni, come una fila o un assembramento o una mascherina, nelle quali il “sacrificio” era, ed è, davvero minimo ed il risultato di gran lunga più importante specialmente, anche se non solo, per i variamente più a rischio, dei quali una comunità unita non può, anzi non dovrebbe preoccuparsi. Né ha, o dovrebbe avere senso rilevare, perché ovvio, che l’abolizione di questo quell’obbligo non costituisce, per il virus, una ragione, o un impedimento, per non colpire, ma solo, al più, un aiuto a riuscirci meglio o, comunque, a non incontrare ostacoli. E ciò specialmente quando, cessato lo stato di emergenza e caduti obblighi e divieti, la responsabilità, in definitiva, sia stata, dall’autorità, affidata ai singoli e al buon uso che essi ne facciano compreso il rispetto da parte dei sani e dei giovani nei riguardi dei deboli e degli anziani e, più in generale, il vincolo di solidarietà non escluso quello tra generazioni e tra tutte le componenti sociali nella loro complessa varietà.

***9. I “media” e i “social” non sono diversi dagli altri...anzi. – 10 A mo’ di conclusione. L’unità nazionale non porta voti***

Sull’importanza dei mezzi di comunicazione di massa, e specialmente di quelli radiotelevisivi, nella nostra società non vi è alcun bisogno di soffermarsi. Non ve ne sarebbe neanche, a partire da un certo momento, per i social. Non sembra, tuttavia, sia pure en passant, inutile una osservazione sul ricorso ad essi, sempre più frequente e sempre più diffuso, anche da parte dei “politici” non esclusi quelli pro tempore nell’esercizio di funzioni pubbliche più o meno ad ogni livello istituzionale. Non si vuole, ovviamente, né si potrebbe, metterne in discussione il diritto né l’utilità. Si vuole, invece, sottolineare come il ricorso prevalente, se non privilegiato (e comunque voluto, organizzato e ricercato con siti, anche personali, profili, ecc.) ad essi specie da parte di chi ha, anche in senso lato, responsabilità pubbliche di fatto esclude da quella

“agorà”, o da “quel” dibattito (che via via estendendosi per cerchi concentrici, pur diviene pubblico a 360 gradi) tutti coloro che ai mezzi in questione non possono o non sono usi fare ricorso. Non si “pubblicizza”, così, in qualche misura, ed in un certo senso, e perfino contro le intenzioni, ma permane “privato”, o “minore”, e comunque non pienamente “inclusivo” un “circuito” di notizie e/o di idee ed un dibattito di cui più o meno tutti, poi, ma non nel modo migliore, vengono a conoscenza senza potervi pienamente partecipare. Avviene, così, per es., che si ascolti da radiotelevisioni di ambito nazionale, magari prendendovi parte, o si legga su questo o quel quotidiano, o periodico, che, su tale social, si stia svolgendo, a seguito di certe dichiarazioni, riferite nei termini ritenuti utili, un dibattito, o una polemica, con accuse e quant’altro, tra Tizio e Caio, e, magari, altri ancora, senza avere, o avere avuto, alcuna possibilità di conoscere nei termini “originali” e completi l’oggetto e i termini della controversia. Si può, così, partecipare solo indirettamente, e per sentito dire, a questioni, in qualche misura già “confezionate”, che, poi, divengono, di solito, o possono divenire di rilievo nazionale non senza incidenza sul modo di formazione dell’opinione pubblica essendo il fenomeno molto esteso e continuamente in crescita. Dovrebbe, da parte di coloro che sono preposti all’esercizio di funzioni pubbliche ciò quanto meno non dovrebbe essere sostitutivo, come, invece, finisce con l’essere, di altre e più generali, e accessibili, forme di comunicazione onde non incidere, volutamente o meno, falsandola, sulla formazione della volontà e sulla partecipazione dei cittadini alla determinazione, in qualche misura, sia pure quasi simbolica, della politica ai vari livelli (nazionale, regionale, ecc.).

Tornando alla stampa, scritta e parlata, come suol dirsi, e in particolare a quella radiotelevisiva, non vi è alcun bisogno né di sottolinearne l’importanza né che, in un certo senso, fatti ed avvenimenti “esistono”, bensì di per sé, per così dire, ma “avvengono” realmente se e nella misura in cui e come, a partire dagli stessi titoli, essa se ne occupa e ne parla o li ignora. E ciò non tanto, anche se “anche”, per la abilità narrativa, che già richiama alle note tematiche in materia di *storytelling*, quanto per la scelta in ordine a cosa o a chi di cui parlare, o non parlare tranne, ovviamente, almeno il dare la notizia per evitare l’“accusa” di esserne incapaci di venirne a conoscenza (peraltro improbabile dato che molto è ormai fondato, più che sugli inviati, sulle “agenzie”). Nessuna discussione, naturalmente, sui suoi diritti e sulle sue libertà. Si vuole, tuttavia, osservare, in linea generale, che ad essa non sarebbe vietato, in situazioni particolari, avvertendone la straordinarietà, comportarsi di conseguenza, cioè con senso di responsabilità e spirito unitario. Un caso come l’emergenza pandemica vi si prestava, naturalmente, in modo particolare anche perché, nessun problema potendo sussistere in ordine alla imputabilità della sua insorgenza, si trattava solo (si fa per dire) di affrontarla, nell’interesse di tutti, singolarmente e come comunità. I giornali e le radiotelevisioni, in effetti, se ne sono occupati senz’altro intensamente. Non del tutto, però, come, forse, sempre in generale, avrebbero potuto e dovuto. Si è parlato addirittura di “infodemia”, nel senso di epidemia da cattiva informazione (quantità enorme di informazioni e di dati, non spiegati o spiegati male, amplificazione della confusione), e di danni da “infodemia” non senza, riteniamo, una qualche esagerazione, ma anche con elementi di verità. Nella società, com’era ovvio, si è andata via via, ma inevitabilmente alimentando una naturale necessità di sapere il più possibile sia sul Covid-

19 in sé considerato e sui suoi effetti sia, anche, sul gran numero di decisioni via via adottate dalle autorità, spesso varie per la diversità degli enti “competenti” e anche degli organi all’interno di ciascuno di essi (nazionali, regionali ecc., leggi, decreti ecc. tra i cui già ricordati, prima quasi sconosciuti, Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o DPCM) e sui comportamenti da tenere sulla base di disposizioni non sempre chiare e di non facile “lettura”. L’informazione sugli aspetti tecnico-scientifici, sugli atti e sui comportamenti delle varie Istituzioni e delle varie forze politiche, anche nelle loro articolazioni interne non sempre facilmente identificabili specie se non prive di “trasversalità”, non era semplice e può essere considerata, riteniamo, più che sufficientemente completa. Sembra innegabile, tuttavia, che, per un verso, sia stata spettacolarizzata ed anche drammatizzata al di là di quanto per sua natura pur richiesto dalla trasmissione anche “per immagini”, e, per l’altro, nell’espressione delle pur legittime critiche e riserve, non sia stata privata di una certa “soggettività” interessata, per così dire, e, quindi, non incline a contribuire, avendone, però, tutte le attitudini, e perciò deliberatamente, alla possibilità del formarsi di condizioni generali di fiducia e di collaborazione, e quindi unitarie, nell’affrontare la grave emergenza in corso, o, almeno, non ostacolandola. Nessuna o scarsa preoccupazione, in definitiva, né senso di responsabilità, ma semplice, interessata partecipazione, pur nella drammaticità della situazione, sostenendo il proprio punto di vista anche, come spesso avviene da parte di tutti, “strumentalmente” pur di conseguire, ampliando la platea degli ascoltatori (o l’audience), il maggior vantaggio possibile in prospettiva economica, politica, sociale, ecc. come se solo i social media fossero esonerati da quel senso di responsabilità la cui mancanza essi rimproverano agli altri. Bastava uno sguardo anche superficiale per capire come i dibattiti, gli invitati, gli intervistati ecc. fossero, in realtà, “funzionali” all’obiettivo senza alcuna preoccupazione per l’effetto, fosse esso anche di aumento, nella società, di panico, timore, e anche di peggio, perfino se infondati e per accuse a questo o a quello di comportamenti del tutto simili, se non peggiori dei propri. Più che corretta informazione, insomma, esposizione “privilegiata”, per la natura del mezzo, delle proprie idee, dei propri interessi ecc. a prescindere dalla tanto, per es., sempre ricordata, “indipendenza”, sbandierata come se con essa la stampa e la radiotelevisione (indipendente) non perseguano, o non possano perseguire ugualmente i suoi interessi e possa, magari, legittimare qualsiasi comportamento (come se una opinione non valesse, in definitiva, di per sé altro essendo, per es., il problema della conoscenza dei mezzi di finanziamento, quello della libertà interna, ecc.). Tutto ciò considerato, e ricordato, altresì, che, per lo più, esiste solo quello di cui la stampa, scritta e non, parla, e nel modo in cui ne parla, mentre ad essa può accedere solo chi essa consente, ne consegue una responsabilità ancora più grave quando non usata, o usata male persino in situazioni in cui sarebbe, invece, fondamentale che lo fosse per contribuire alla salvaguardia della coesione e dell’unità nazionale. Soprattutto durante il “Conte 2”, l’atteggiamento sembrava spesso rivolto a mettere a nudo, del Governo, talora anche in ridicolo (come l’insistito richiamo ai banchi con le rotelle dandone per scontata, ma non motivata, la inutilità, se non di peggio, e la simbolicità, di essi, dell’intera politica governativa), le incoerenze, le incertezze e gli errori, che pure non mancavano, ma non anche, per es., le difficoltà nelle quali operava e, magari, qualche aspetto positivo come, ad esempio, pensiamo,

l'azione svolta, in particolare dal Presidente, per la svolta europea nell'affrontare "insieme" la lotta al virus e nella previsione di una politica eurounitaria di aiuti finanziari e di un fondo comune, di cui si è avvalsa e avvantaggiata, senz'altro, anche l'Italia (il pensiero non può non andare, in particolare, al PNRR) come, poi, riconosciuto anche dal nuovo Presidente del Consiglio. In particolare, il più delle volte non sono sembrate rivolte, evidentemente per un atteggiamento almeno all'inizio molto meno polemico, e per le ragioni già evidenziate, anche al governo Draghi critiche, talora aspre, verso atti e comportamenti sostanzialmente analoghi, se non, nella sostanza, identici a quelli del Conte 2. Anche per quanto riguarda il nuovo Governo, peraltro, la continua ricerca e sottolineatura, ancorché non come verso il precedente, delle deficienze e delle divergenze via via emergenti nell'ambito di una maggioranza amplissima, bensì, ma proprio per questo, come si è già detto, naturalmente non molto omogenea, se non proprio eterogenea tranne che per i problemi per i quali era stato istituito, non favoriva la conoscenza, né una conseguente possibile, ragionevole e comunque libera "comprensione", da parte dei cittadini, delle difficoltà in cui i governanti operavano con effetti negativi sotto il profilo della sfiducia e, quindi, della coesione sociale, della solidarietà e della stessa unità. La scienza, come è noto, si è trovata di fronte ad un virus sconosciuto, che, per così dire, ha imparato a conoscere "sul campo" e, quindi, a combattere in progress, magari contraddicendosi o, quanto meno, modificando precedenti indicazioni, suggerimenti, previsioni, ecc. Essa si è anche divisa al suo interno se non nella sostanza, di certo nel modo e nel tono della esposizione e della varietà dei profili considerati e, comunque, tra chi parlava, specie all'inizio, di una sorta di influenza e chi di qualcosa di molto più grave, tra chi tranquillizzava e chi allarmava magari non senza un qualche eccesso in entrambi i casi. Il tutto non sembra sia stato ben rappresentato, però, all'opinione pubblica contribuendo variamente, anzi, ad aumentare la confusione ed il disorientamento dei cittadini anche al di là delle differenze reali. La risposta era, ed è sempre, che non le trasmettenti e i giornali, né i loro giornalisti, fossero i "colpevoli", ma, per l'appunto, i vari esperti, invitati, ecc. Senonché, molti "invitati" non erano, intanto, e non sono mai, in realtà, esperti, ma cittadini, magari con titoli vari, scelti sulla base di chissà (ma lo si sa bene) quali criteri e, spesso, quasi stabilmente "assunti" per rappresentare una opinione pubblica a sua volta misteriosa perché non si sa come identificata né identificabile. In realtà, tuttavia, degli esperti e degli invitati gli "invitanti" sanno già tutto in anticipo ed in anticipo costituiscono il "team" ed il tipo, l'orientamento ecc. della trasmissione e del giornale e ne sono, quindi, pienamente "responsabili". Da nessuno può pretendersi l'obiettività, che del resto, non esiste e, comunque, nessuno può dire di averla, ma, al più, la completezza dell'informazione, come dalla Corte costituzionale costantemente affermato già, se non prima, con la sua giurisprudenza sul monopolio pubblico radiotelevisivo. La correttezza professionale, invece, ed un connesso senso di responsabilità sarebbero auspicabili da chiunque, ma soprattutto da chi nella società svolge un ruolo (o ha un potere?) importante, almeno nelle situazioni di emergenza e di pericolo per la comunità di cui si fa parte e dalla quale pure si attingono "benefici" talora in posizione variamente privilegiata e della quale proprio in tali situazioni si dovrebbe liberamente, ma doverosamente, mostrarsi consapevoli. Sembra potersi dire, insomma, ed in generale, che giornali e radiotelevisioni si siano comportati perseguendo

innanzitutto, se non esclusivamente, e, come sempre, ciascuno a modo suo, i propri interessi, concreti, ideologici e politici, come altri privati “importanti”, dando un rilievo molto relativo al ruolo e alla responsabilità che comunque esercitano nella e rispetto alla comunità e alle sue sorti, non ultima delle quali la sua unità.

#### **10. *A mo' di conclusione. L'unità nazionale non porta voti***

Volendo concludere, potrebbe dirsi che, in definitiva, di fronte alla novità nientedimeno che di una pandemia ancora in corso e con seguito, come detto, di altre, gravi emergenze, anch'esse in corso, l'altra novità sia stata (e sia) che gli Italiani, o, forse meglio, l'Italia abbia tenuto come era naturale attendersi, senza smentirsi nel bene e nel male, e, quindi, che la vera novità sia, in effetti, nessuna novità ivi compresa quella sorta di paura, o di pudore, o di rifiuto, di parlare di unità nazionale anche quando la si cerca e la si vorrebbe e, per questo, sapendola, immaginandola non facile, quasi scaramanticamente non la si nomina sperando che ciò porti bene, ma anche, e non senza una qualche amarezza, l'incapacità di cui si è già detto. In effetti, si è anche notato, o si è ritenuto di notare, da parte di questa o quella formazione politica, più che in altre occasioni, che stare all'opposizione rende, in termini di consensi nelle elezioni successive, di più che stando al governo. Per rimanere nel nostro tema, sarebbe stato meglio, quindi, non far parte di un governo di unità nazionale, o quasi. Il discorso sarebbe molto complesso e, tuttavia, almeno ad una prima e superficiale impressione potrebbe sembrare anche non mancare di qualche, magari apparente riscontro quanto appena, come detto, da taluni notato. Se così fosse, ci sarebbe da meditare molto su una società nella quale l'unità, pur dichiaratamente voluta e ricercata anche in situazioni gravi per la sua stessa conservazione, suscita pensieri, riflessioni e condizionamenti come quelli appena ipotizzati.

**ABSTRACT**

Premesse alcune considerazioni sull'unità nazionale, il saggio si propone di "saggiarne" la tenuta (Governi Conte 2 e Draghi, Presidente della Repubblica, Regioni e Enti locali, Gruppo parlamentari e Partiti, "Media" e "Social", Società civile, ecc.) durante l'emergenza pandemica, cioè quando in gioco è il bene "salute-vita", seguita da una sorta di tempesta "perfetta" (guerra, crisi climatica ed energetica, inflazione a due cifre, ecc.). Il "timore", quasi un "rifiuto", dell'unità. Necessità costituzionale di un'equa, realmente "unitaria" ripartizione dei "sacrifici".

Given some considerations on national unity, the essay aims to "test" its hold (governments Conte 2 and Draghi, President of the Republic, Regions and local authorities, parliamentary groups and parties, Media and Social, civil society and so on) during pandemic emergency, i.e. when the good health-life is at stake, followed by a sort of "perfect" storm (war, climate and energy crisis, double-digit inflation, etc.). The "fear", almost a "rejection" of unity. Constitutional need for a fair, truly unitary distribution of "sacrifices".

**PAROLE CHIAVE**

Unità nazionale, pandemia, istituzioni, partiti, società civile

**KEYWORDS**

National unity, pandemic, institutions, parties, civil society.