

## Principio di congruenza, costituzione politica, etica pubblica

Umberto Vincenti

*Università degli Studi di Padova*

### **Abstract: Principle of Congruence, Political Constitution, Public Ethics.**

The principle of congruence postulates that any choice, in public as well as private space, is at least compatible with the situation in which the agent finds himself or with the purpose that he has set himself. The *optimum* is when the choice and, therefore, the development of a certain construction or the type of action to be taken are immanent in the starting situation, included in the latter. Thus, the principle of congruence is the surest guide of any decision maker, in particular in the normative construction of a relationship as well as in the interpretation of the existing discipline. The decision maker must know how to grasp the founding idea and strictly cultivate it in his activity of approach to the result. The paper exemplifies, private and constitutional law.

**Keywords:** Congruence, Decision maker, Founding Idea, Law, Ethics.

1. La centralità, in queste brevi riflessioni ‘costruttive’, spetta al principio di congruenza. Costituzione ed etica sono ottimi *exempla*; e il riferimento concreto sarà all’essere di entrambe in Italia, un contesto comodo ma, anche, importante, almeno per noi. Però gli *exempla* potrebbero essere tanti perché questo principio è regola per una costruzione, uno sviluppo, lineare, assunto un certo progetto, date premesse: il principio, se rigorosamente applicato, ci evita deviazioni che potremmo anche chiamare contraddizioni, ci evita confusioni, incertezze, delusioni, anche ingiustizie, almeno rispetto alle aspettative indotte. Potremmo azzardare che esso è idoneo ad essere assunto, a livello individuale, quale regola di condotta per una vita lineare; il che non implica l’immutabilità di un percorso laddove ci si accorga che il progetto, le premesse non erano quelle adatte per noi. Il principio di congruenza non è ‘politico’ (in senso lato), non guarda e tanto meno valuta i contenuti: indica invece la metodica corretta per costruire quanto si desidera. Vediamo allora.

Che significa congruenza? Il termine latino – *congruentia* – indica simmetria, proporzione, armonia, compostezza. Il verbo corrispondente – *congruere* – porta, tra gli altri, i significati di incontrarsi, corrispondere esattamente, coincidere, concordare, essere in armonia. Vi è un passo di Quintiliano che può aiutarci a comprendere meglio:

Anche l'ordine degli elementi di un discorso può accrescere o diminuire la fiducia: si intende che essi, a seconda di come siano disposti, molto più sono tra loro congrui o in opposizione. Ma ciò non si riconosce se non considerando tutto il contesto della causa. Tuttavia occorrerà impegnarsi sempre nella ricerca delle connessioni e delle concordanze tra elementi<sup>1</sup>.

È tracciata una via metodica, di conoscenza e, ulteriormente ed eventualmente, di decisione. Conosciamo raccogliendo, mettendo insieme, connettendo (*connectatur*) i dati esperenziali, attinti attraverso l'indagine. Ma quando li mettiamo in connessione essi devono essere, ed essere presentati, in ordine perfetto, senza deviazioni, diciamo logiche: dall'assenza di deviazioni, cioè di incongruenze, dipende non solo la correttezza dello sviluppo (in diritto potremmo pensare al regime costruito intorno a un certo istituto), ma anche, ci avverte Quintiliano, la sua credibilità, la sua capacità di creare fiducia nel pubblico (degli interessati, degli utenti, dei cittadini ecc.). Per questo, conclude Quintiliano, dobbiamo – qualunque sia il nostro ruolo (decisore individuale, decisore pubblico ecc.) – cercare *semper* che quanto connettiamo concordi (*consentiat*), sia in armonia, sia *congruo* rispetto alle premesse, al contesto, al resto (dentro il quale si introduce un certo dato).

2. Un primo, semplice, esempio lo potremmo trarre dal diritto privato. Qui la prospettiva che si propone potrebbe presentarsi attraverso quel che si legge nel primo volume del *System* di Savigny (§ 13. – Legislazione). Il riferimento è precisamente alla legge: questa, fatta di formule verbali, dunque necessariamente astratta, è inevitabilmente sproporzionata rispetto all'istituto giuridico che, per Savigny, è un avvenimento della vita pratica, un rapporto reale. Ciò implica una difficoltà da non poco che potrà attenuarsi (ma mai superarsi del tutto) solo se, da una parte, il legislatore riesca a non obliare la natura concreta del rapporto (l'idea che lo istituisce) e, dall'altra, l'interprete, meglio il giudice-interprete, cioè il decisore, sia disposto a porre al centro il rapporto *nonostante* la legge in quanto quest'ultima riesce a presentarne solamente “un singolo aspetto”.

Savigny descrive la costruzione di una disciplina come lo sviluppo, e l'esito, di un processo artificiale di *deduzione* dalla natura, dall'idea che anima un rapporto: dall'idea si dovrà costruire il precetto – possiamo dire – procedendo rigorosamente sul filo della *congruenza*. Operando secondo questa metodica più di un precetto risulterebbe scritto *inutiliter* nella legge perché incluso, immanente, congruo rispetto all'essenza del rapporto. Pensiamo al comodato: prestito di una cosa, prestito “essenzialmente gratuito” (art. 1803 c.c.). Un contratto tutto a vantaggio di una parte, di chi riceve; e chi consegna fa un piacere. Dalla natura del rapporto discende – per congruenza – prima di tutto l'obbligo di restituire. Ma anche altro: per esempio la restituzione *ad nutum* salvo che sia stato convenuto un termine; e però, stabilito pure un termine, se il comodante si venisse a trovare nella necessità

<sup>1</sup> Quint. 7.2.57.

di disporre della cosa, “questi può esigerne la restituzione immediata” (art. 1809, co. 2). A maggior ragione, se non sia stato convenuto un termine, il comodatario dovrà restituirla “non appena il comodante la richiede” (art. 1810).

Il codice detta regole inutili (anche se bene ha fatto a dettarle): esse sono immanenti al rapporto, per come questo è tipicamente. Tuttavia, il rapporto, diciamo codificato, è introdotto in un sistema, fatto di parole e, quindi, direbbe Savigny inevitabilmente astratto. Un decisore non dovrebbe lasciarsi fuorviare dalle parole del sistema legale, dovrebbe esser cauto nell’adoperare la tecnica del combinato disposto, dovrebbe evitare assolutamente di deviare dall’idea-madre del rapporto, tradirne la natura: tra le parole della legge e il rapporto c’è sproporzione sì, ma un decisore responsabile dovrebbe “ricomporre l’insieme organico, di cui la legge non presenta che un singolo aspetto” (parole di Savigny<sup>2</sup>). Però se il decisore non coglie – o non vuole cogliere – l’essenza naturale di un istituto giuridico (insieme organico), e si affidasse solo alla legge, potrebbe concludere, in un caso di comodato senza determinazione di durata, che no, non è ammissibile la restituzione *ad nutum* perché vi è una disposizione di carattere generale, all’art. 1183 c.c., per la quale “se non è determinato il tempo in cui la prestazione deve essere eseguita [...] e sia necessario un termine, questo, in mancanza di accordo delle parti è stabilito dal giudice”. Così il comodante, che ha fatto un piacere, un atto di generosità, si verrebbe a trovare a fronte di un termine fissato dal decisore pubblico la cui decisione sarebbe gravata di *incongruenza* in quanto disarmonica rispetto a com’è il rapporto nella sua realtà sociale.

3. Il principio di congruenza è ben presente ne *La Politica* di Aristotele e ne orienta la trattazione: ora lo vedremo, ma l’opzione è notevole perché Aristotele intende costruire scientificamente una tipologia compiuta relativamente a) alle costituzioni che una *pòlis* potrebbe darsi, b) alla corrispondente idea o fine che ne è causa, c) ai contenuti congrui a ciascun tipo. L’indagine di Aristotele segue, più o meno, questo protocollo. Occorre partire dalla definizione corretta di costituzione in generale: “La costituzione è la struttura che dà ordine alla città, stabilendo il funzionamento di tutte le cariche e, soprattutto, dell’autorità sovrana”<sup>3</sup>.

Ordinare la *pòlis* significa ordinare la comunità che vi abita; e perciò una costituzione, a prescindere dalla tipologia, dovrà tendere alla realizzazione di un interesse comune, cioè di tutta la comunità. È una deduzione che discende per congruenza da ciò che una costituzione è: diversamente, al di là delle enunciazioni (menzognere) di facciata, se l’esercizio del potere avviene per realizzare un interesse privato, vi è una deviazione (e una degenerazione); e Aristotele conclude che la costituzione non è più ‘retta’.

Aristotele censisce cinque specie distinte di democrazie, e considera non deviate solo due. Secondo protocollo Aristotele definisce la democrazia: essa si ha

<sup>2</sup> F.C. di Savigny, *Sistema del diritto romano attuale*, I, a cura di V. Scialoja, Utet, Torino, 1886, p. 67.

<sup>3</sup> Cito da Aristotele, *La Politica*, a cura di C.A. Viano, Laterza, Roma-Bari, 1993, p. 59.

quando la costituzione assegna la sovranità al popolo e il governo ai più, cioè alla maggioranza. Però la costituzione democratica non è deviata solo se a) “tutti i cittadini non incriminati partecipano al potere, sebbene solo la legge abbia propriamente autorità”; oppure se b) “tutti partecipano al potere, purché siano cittadini, sotto la autorità della legge”<sup>4</sup>. Qui si introduce un elemento che potremmo qualificare di merito: nella democrazia è consustanziale che governi la maggioranza, ma essa dovrà farlo osservando la legge. In ciò – la soggezione alla legge – non v’è nulla di arbitrario. Lo sviluppo è sempre lineare (costituzione retta, appunto) perché la democrazia ha, come ogni altra forma di costituzione e di governo, una sua idea fondante che ne è la causa: nella democrazia quest’idea è la libertà e si intuisce che la maggioranza – una corporazione che riuscisse ad ottenere il consenso dei più – potrebbe facilmente attentare alla libertà generale se il potere non fosse previamente conformato, e contenuto, dalla legge. Ancora una volta è il principio di congruenza a dettare la linea. Livio, a proposito dell’essenza della costituzione repubblicana di Roma antica, non dice cosa diversa: nella *res publica* instaurata da Bruto vigeva l’*imperium* delle leggi<sup>5</sup>.

Il principio di congruenza è adoperato da Aristotele fino in fondo: esso determina non solo la necessità dell’educazione pubblica (=scuola pubblica) dei cittadini, ma anche la necessaria conformità di quest’ultima al tipo di costituzione che regge la *pòlis*. Aristotele è tassativo:

i cittadini devono essere educati in armonia con il tipo di costituzione che vige nella loro città, perché un insieme di costumi adatto è ormai diventato il fondamento sul quale si conserva un certo tipo di costituzione, se non addirittura quello su cui lo si fonda fin da principio<sup>6</sup>.

Il riferimento al principio di congruenza è evidente (*armonia, adatto*, nella traduzione qui proposta): l’etica pubblica, sia nel suo aspetto descrittivo-didattico sia in quello prescrittivo-pratico, deve essere congrua rispetto al tipo di costituzione. Il buon cittadino (categoria diversa da quella dell’uomo dabbene) ha – deve avere – delle coordinate diverse in una democrazia rispetto a quelle da usarsi in una monarchia.

Tornando alla costituzione la necessità della congruenza si manifesta ancor più se si passa a considerarne i contenuti: così in una democrazia solo alcuni contenuti – un certo regime normativo – sono compatibili con essa. Aristotele si sofferma anche su questo e sempre osservando il principio di congruenza: accessibilità di tutti i cittadini a qualunque carica a prescindere dal censo, divieto di iterazione del mandato, brevità della durata delle cariche pubbliche, sorteggio come sistema di accesso alle cariche pubbliche salvo laddove sia postulata una particolare competenza, assemblea popolare quale depositaria della sovranità (che, invece, non potrà mai essere presso il singolo titolare di nessuna carica). “Su questi

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 81 s.

<sup>5</sup> Liv. 2.1.1: *imperia legum*.

<sup>6</sup> Arist., *La Politica* cit., p. 135.

presupposti e su questi principi si fondano queste istituzioni democratiche”<sup>7</sup>: l’impressione è che la costruzione risultante sia perfetta o quasi. Aggiungo solo che il modello romano aveva sostituito al sorteggio l’elezione popolare: a questo modello di *res publica* si guarderà con venerazione a partire dal Rinascimento e durante le rivoluzioni settecentesche.

4. Con questo protocollo sarebbe interessante saggiare il tasso di congruenza della Costituzione italiana del 1948: vediamo solo qualche esempio.

Ovviamente la Costituzione non è un trattato scientifico e non definisce sé stessa; i suoi contenuti sono comunque più ampi di quelli indicati da Aristotele in quanto essa introduce e disciplina i diritti della persona, dell’individuo a cui si riserva non solo una particolare dignità, ma anche una posizione forte a fronte dello Stato. Qualche problema ciò lo crea. Potenziando l’individuo è inevitabile la necessità di depotenziare l’interesse comune: insomma si crea o, meglio, si può creare una deviazione. Aristotele aveva comunque avvisato che “non bisogna credere che vi possa essere un cittadino padrone assoluto di sé stesso”<sup>8</sup>.

Comunque la Costituzione parte bene e all’art. 1 enuncia che: a) l’Italia è una repubblica democratica; e b) la sovranità appartiene al popolo. Se però si prosegue e si considera lo sviluppo risaltano parecchie incongruenze. Ne segnalo qualcuna, tra le più rilevanti:

— è ammesso il solo referendum abrogativo delle leggi al quale sono tuttavia imposti i limiti di cui all’art. 75 Cost. che lo vieta in riferimento alle leggi più importanti;

— il Presidente della Repubblica non è eletto dal popolo;

— il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri non sono eletti dal popolo e possono non essere parlamentari;

— i giudici costituzionali non sono eletti dal popolo e, in particolare, un terzo di essi è eletto dalle supreme magistrature le quali sono prive di qualunque investitura popolare:

— il Presidente della Repubblica dura in carica sette anni e può essere rieletto senza alcun limite di mandato;

— il Presidente del Consiglio dei Ministri può essere nominato senza alcun limite di mandato (*idem* per i Ministri);

— i deputati e i senatori sono rieleggibili senza alcun limite di mandato.

Come accennato, c’è dell’altro. Ma bastano queste deviazioni a dimostrare l’inosservanza del principio di congruenza rispetto a quanto solennemente enunciato all’art. 1; e, soprattutto, il grave depotenziamento della sovranità popolare.

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 105.

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 135.

5. Chiudo citando Montesquieu a cui Francesco Gentile, che qui ricordo con grande affetto, ha dedicato uno studio importante. Montesquieu analizza le forme di governo avendo ben presente il principio di congruenza. Rispetto ad Aristotele qualche variazione c'è, ma non sul piano metodico. Così egli afferma che, in una democrazia (=Stato popolare), la virtù è fondante: lo conferma la storia e, aggiunge, la natura delle cose. Ragiona espressamente secondo il criterio della conformità che equivale alla congruenza: in uno Stato dispotico è sufficiente la paura dei cittadini perché lo Stato si mantenga, ma in uno Stato democratico, in cui il governo è dei cittadini, occorre che questi siano virtuosi, cioè siano ben disposti verso l'osservanza delle leggi, specie se titolari di cariche pubbliche, i quali debbono accettare di essere essi stessi sottomessi alle leggi, pena la corruzione non solo loro ma dello Stato stesso. Conformemente Montesquieu configura l'educazione nelle repubbliche democratiche: la virtù assume qui un preciso contenuto e Montesquieu recupera la lezione aristotelica. La virtù, che in democrazia si dovrà insegnare ai giovani, è virtù politica e postula, se necessario, la rinuncia a sé stessi: perché occorre che qualunque cittadino sia pronto a sacrificare il proprio interesse personale dando la preferenza all'interesse pubblico: "Questo amore è singolarmente destinato nelle democrazie. Solo in esse il governo viene affidato ad ogni cittadino. Ora il governo rassomiglia a tutte le altre cose in questo mondo; per conservarlo bisogna amarlo"<sup>9</sup>.

Montesquieu applica a fondo il principio di congruenza e giunge a una proposta rivoluzionaria: essa non è però in alcun modo una deviazione. Una repubblica democratica, egli afferma, non è corrotta se i suoi cittadini, educati alla virtù del rispetto dell'interesse comune, non sono corrotti. Ora la ricchezza può essere causa di corruzione, e lo diviene se lo spirito di frugalità, cioè di moderazione, venga ad essere smarrito. Non è congruo, in una democrazia, che si annidino ricchezze eccessive presso alcuni, e che altri, i molti, non abbiano una sufficiente agiatezza economica. Non è congruo ed è, anzi, pericoloso per la conservazione dello Stato. Che fare? Che le leggi pongano un limite alla ricchezza privata: "che queste leggi, con le disposizioni loro, dividano le fortune, man mano che il commercio le fa crescere"<sup>10</sup>.

In ciò non c'è alcuna deviazione, bensì uno sviluppo congruo dei postulati di una repubblica e di un governo democratico: uno sviluppo che è proprio di un repubblicanesimo maturo, capace di giungere alla conclusione della prevalenza dell'interesse comune sugli interessi privati. Montesquieu è, invece, incongruo rispetto a sé stesso: possedeva un grande patrimonio, arricchito dalla cospicua dote della moglie. Ma è apprezzabile per questo. La congruenza la cerca anche nella storia quando considera le cause della corruzione della Repubblica di Roma antica: "con beni superiori a una condizione privata" – egli scrive nelle *Considerazioni sulle cause della grandezza e decadenza dei Romani* – "fu difficile essere un buon

<sup>9</sup> Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, 1, a cura di S. Cotta, p. 105.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 123.

cittadino. Con i desideri e i rimpianti di un grande patrimonio distrutto, si fu pronti a qualunque cosa”<sup>11</sup>.

Il che ci pone di fronte a un interrogativo interessante: una repubblica bene ordinata postula l'introduzione di un limite alla ricchezza privata? A ciò conduce il principio di congruenza? Sì, risponde Montesquieu, se la ricchezza privata porti al superamento di quella frugalità che è consustanziale in una democrazia: anche in democrazia si possono formare grandi ricchezze coi commerci, ci spiega Montesquieu, e ciò nonostante i costumi potrebbero mantenersi incorrotti. Essenziale è che il ricco commerciante continui ad esercitare il commercio personalmente (e che si persegua una certa redistribuzione). Insomma la deviazione si avrebbe quando la ricchezza sia a disposizione senza il lavoro: ma, se i commercianti lavorano di persona, “finché dura uno spirito siffatto, le ricchezze ch'esso produce non danno effetti cattivi”<sup>12</sup>. È difficile che ciò possa realizzarsi nel concreto. Ma è anche difficile negare che la congruenza, in una democrazia, non conduca a teorizzare l'antidoto proposto da Montesquieu. Con ciò la prospettiva assume una connotazione etica. Renderla accettabile è possibile, ma occorre che lo Stato si impegni a fondo nell'educazione alla virtù politica per rendere consapevoli i cittadini della priorità dell'interesse comune: su questa priorità insisterà parecchio Rousseau e la sua costruzione, versata ne *Il contratto sociale*, sarà edificata sempre sulla retta della *congruenza istituzionale*.

A questo punto si aprirebbe per il nostro principio il gran campo dell'etica pubblica: qui esso assumerebbe il ruolo di fonte generatrice di *doveri* ricavabili per deduzione a partire dalla prevalenza dell'interesse comune (il polmone dell'etica pubblica repubblicana). Porto un esempio a chiusura di queste riflessioni. Se sono componente di un seggio elettorale per l'elezione di a un qualunque ufficio pubblico è congruo o no che, nel momento in cui scruto le schede, io non mi affanni a telefonare? Oppure se sono tra i candidati è congruo o no che io mi astenga dalla partecipazione al seggio? Qual è l'interesse comune? Che abbia a prevalere la mia libertà individuale o, piuttosto, l'interesse comune (alla serietà e imparzialità delle operazioni di scrutinaggio)? Qui mancherebbero le regole giuridiche; ma le regole di etica pubblica sono agevolmente identificabili procedendo congruamente dai fondamentali di una *res publica*, con la conseguente sconfessione del pericoloso principio per cui tutto quel non sarebbe vietato dalla legge sarebbe consentito. Un principio, quest'ultimo, che ha una certa tradizione filosofica alle sue spalle; ma che è il caso di ripensare, potendo offrire una facile copertura ad abusi funzionali a interessi privati in conflitto con l'interesse pubblico.

<sup>11</sup> Montesquieu, *Considerazioni sulle cause della grandezza e decadenza dei Romani*, trad. it., Boringhieri, Torino 1960, p. 87 s.

<sup>12</sup> Montesquieu, *Lo spirito*, cit., p. 123.