

Ar2



*Opera finanziata dalla Fondazione «Pro Valtellina» Onlus
nell'ambito del progetto «Percorsi di Educazione civica»
realizzato dalla Fondazione Scuola dell'Infanzia di Talamona*

Bruno Di Giacomo Russo

La bussola costituzionale

Costituzione, cittadinanza e partecipazione:
un percorso di educazione civica

Prefazioni di
Salvatore Rosario Pasquariello
Fabio Molinari





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXX
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.giacchinoonoratieditore.it
info@giacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-3632-4

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2020

*A mio padre Vincenzo,
maestro di educazione civica*

...per buona ventura dell'Italia, coloro che elaborarono la Costituzione Repubblicana seppero guardare lontano, molto lontano nel futuro: consolidarono nel testo [...] i principi maturati nell'esperienza liberaldemocratica, ma riuscirono ad andare oltre, in direzioni originali e fissando obiettivi ancora oggi validi.

Leopoldo Elia

Indice

- 13 *Prefazione*
di Salvatore Rosario Pasquariello
- 17 *Prefazione*
di Fabio Molinari
- 19 *Introduzione*

Parte I Costituzione

- 25 **Capitolo I**
L'ordinamento
1.1. Diritto e società, 25 – 1.2. L'ordinamento giuridico, 26 – 1.3. Common law e Civil law, 27 – 1.4. Il costituzionalismo, 27 – 1.5. Lo Stato costituzionale, 28
- 29 **Capitolo II**
L'evoluzione dell'ordinamento italiano
2.1. Lo Stato liberale italiano, 29 – 2.2. L'avvento del fascismo, 30 – 2.3. La nascita della Costituzione, 32 – 2.4. Dal Codice Camaldoli alla Costituzione, 34
- 37 **Capitolo III**
La Costituzione italiana
3.1. I principi fondamentali, 37 – 3.2. La prima parte della Costituzione, 39 – 3.3. La forma di Stato e i diritti di libertà, 39 – 3.4. La tutela dei diritti, 40 – 3.5. Le libertà individuali e collettive, 42 – 3.6. I diritti sociali, 42 – 3.7. La solidarietà fiscale, 43 – 3.8. La seconda parte della Costituzione, 45

47 **Capitolo IV**

La centralità del Parlamento

4.1. L'origine del Parlamento, 47 – 4.2. Dall'assolutismo allo Stato moderno, 48 – 4.3. Il concetto di Parlamento, 48 – 4.4. Rappresentanza politica nazionale e autonomia territoriale, 49 – 4.5. Il valore del Parlamento, 50 – 4.6. Il Parlamento nello Stato regionale avanzato, 51 – 4.7. Il Parlamento europeo, 52 – 4.8. L'Europa della politica, 54

55 **Capitolo V**

Il nostro Presidente della Repubblica

5.1. Il ruolo del Presidente della Repubblica, 55 – 5.2. I poteri del Presidente della Repubblica, 56 – 5.3. La responsabilità presidenziale, 57 – 5.4. L'imparzialità presidenziale, 58 – 5.5. Il Capo dello Stato, 58

61 **Capitolo VI**

Il custode della Costituzione

6.1. Il modello di giustizia costituzionale, 61– 6.2. La composizione del Collegio costituzionale, 62 – 6.3. I cinque giudici di nomina presidenziale, 63 – 6.4. La costituzionalità delle leggi, 64 – 6.5. Le altre funzioni della Corte costituzionale, 65 – 6.6. Il terzo settore a difesa della Costituzione, 65

69 **Mappa concettuale**

Parte II
Cittadinanza

73 **Capitolo VII**

Lo Stato e il cittadino

7.1. La cittadinanza, 73 – 7.2. I diritti di cittadinanza, 74 – 7.3. L'acquisto della cittadinanza, 75 – 7.4. La cittadinanza europea, 76 – 7.5. Le nuove frontiere della cittadinanza, 77 – 7.6. Cittadinanza e immigrati, 77 – 7.7. Il comunitarismo, 80 – 7.8. La cittadinanza amministrativa, 82 – 7.9. Oltre la partecipazione amministrativa, 84 – 7.10. Lo Stato orizzontale, 86 – 7.11. La cittadinanza costituzionale, 89

91 **Capitolo VIII**

La divisione verticale dei poteri

8.1. Le forme di Stato e l'autonomia territoriale, 91 – 8.2. Lo Stato unitario accentrato, 92 – 8.3. Lo Stato federale, 92 – 8.4. Lo Stato regionale, 93 – 8.5. L'evoluzione delle forme di Stato, 94 – 8.6. La tendenza attuale, 95 – 8.7. Lo Stato regionale avanzato, 95 – 8.8. Lo Stato verticale, 96 – 8.9. Lo Stato sussidiario, 97 – 8.10. Il governo della montagna, 99

101 Capitolo IX

L'organizzazione pubblica tra storia e diritto

9.1. L'irrelevanza giuridica della organizzazione pubblica, 101 – 9.2. La Pubblica Amministrazione, 101 – 9.3. La Costituzione amministrativa, 102 – 9.4. La responsabilità pubblica, 103 – 9.5. La necessità di organizzare l'Amministrazione, 104 – 9.6. L'articolazione pubblica, 105 – 9.7. Le autonomie comunali, 105 – 9.8. Le Authority, 106 – 9.9. Il rapporto fra Stato e privato, 106

109 Capitolo X

La cittadinanza digitale

10.1 La cittadinanza digitale e i diritti digitali, 109 – 10.2. Il digital divide, 110 – 10.3. Il codice dell'amministrazione digitale, 111 – 10.4. Il sistema pubblico di identità digitale, 112 – 10.5. I pagamenti elettronici, 112 – 10.6. La firma digitale e la carta di identità elettronica, 113 – 10.7. L'anagrafe nazionale della popolazione residente, 114 – 10.8. L'informatizzazione del processo, 114 – 10.9. I rischi del web, 115 – 10.10. In particolare il cyberstalking e il cyberbullismo, 116

119 Mappa concettuale

Parte III

Partecipazione

123 Capitolo XI

L'esercizio del potere politico

11.1. La divisione dei poteri, 123 – 11.2. La forma di governo, 124 – 11.3. La democrazia parlamentare, 124 – 11.4. La democrazia diretta, 126 – 11.5. Il principio di sussidiarietà orizzontale, 126 – 11.6. La cittadinanza partecipata, 127 – 11.7. La democrazia partecipativa, 128 – 11.8. La democrazia orizzontale, 129 – 11.9. Un pericolo per la democrazia: i big data, 130

133 Capitolo XII

La coAmministrazione della cultura

12.1. La promozione della cultura, 133 – 12.2. Lo Stato di cultura, 134 – 12.3. Nuove forme di sussidiarietà, 136 – 12.4. Pubblico e privato, 137 – 12.5. La co-Amministrazione, 138 – 12.6. L'educazione alimentare, 138 – 12.7. Il volontariato, 140

141 Capitolo XIII

La tutela e la gestione delle foreste

13.1. La tutela ambientale, 141 – 13.2. Le competenze tra Stato e Regioni, 141 – 13.3. Il bene giuridico, 143 – 13.4. La legislazione interna, 145 – 13.5. Tra diritto comunitario e diritto internazionale, 146 – 13.6. Il nuovo Testo unico forestale, 147 – 13.7. Il ruolo della protezione civile, 148

149 **Capitolo XIV**

La mobilità dolce

14.1. Lo sviluppo sostenibile, 149 – 14.2. La mobilità sostenibile, 150 – 14.3. Cenni alla prima normativa, 151 – 14.4. Il ruolo degli Enti territoriali, 152 – 14.5. Il ruolo degli stakeholder, 154 – 14.6. La mobilità pedonale e ciclabile, 156 – 14.7. La recente legge statale sulla mobilità ciclabile, 157 – 14.8. La mobilità civile, 160

163 **Mappa concettuale**

Parte IV
In prospettiva

167 **Capitolo XV**

Il futuro della democrazia costituzionale

15.1. Le modifiche alla Costituzione, 167 – 15.2. La razionalizzazione della spesa pubblica, 168 – 15.3. L'autonomia locale, 169 – 15.4. La terza via, 170 – 15.5. Le principali direttive, 171 – 15.6. L'emergenza sanitaria, sociale ed economica, 172 – 15.7. Il tessuto economico italiano, 173 – 15.8. La dimensione europea ed internazionale, 174

177 **Mappa concettuale**

Prefazione

di SALVATORE ROSARIO PASQUARIELLO¹

Esiste una relazione, necessariamente bidirezionale, tra la Costituzione e la scuola, che chiede a quest'ultima di assumere su di sé, in rete con altre istituzioni, la responsabilità di offrire il portato della Costituzione agli studenti, i quali devono quindi proiettarsi sul piano dei *valori* servendosi anche e soprattutto dei principi costituzionali.

La scuola, che non è luogo per operatori del diritto, ma una comunità sociale istituzionalizzata con funzione educativa, può ambire alla ricerca dei valori che danno origine alla nostra società e che continuano a caratterizzarla.

È compito della scuola – attraverso una ricostruzione descrittiva e critica, funzionale a che gli alunni siano interessati prima a ricercare i problemi e poi le soluzioni agli stessi – proporre e diffondere i valori del rispetto della persona in quanto tale, del dialogo, della solidarietà, dell'autonomia, della condivisione dei principi, del senso di responsabilità per la cosa pubblica, del sacrificio e del lavoro, che sono, all'esito di travagliati percorsi, costitutivi del nostro stare insieme.

A tal fine diviene fondamentale per la scuola recuperare e valorizzare, raccontando, le testimonianze umane ricche di valori condivisi.

Un lavoro sui valori, che parta dai principi costituzionali, può consentire una nuova semantizzazione degli uni e degli altri, facendo partecipare in maniera attiva l'intera comunità scolastica e fare vivere la Costituzione all'interno della comunità sociale.

In considerazione del ruolo e delle caratteristiche dei principi supremi dell'ordinamento, risulta evidente come il buon funzionamento del sistema sociale di cui essi fanno parte necessiti, quanto meno, che il corpo sociale sia messo nelle condizioni di poterli conoscere.

¹ Prefetto di Sondrio

In altri termini, la scuola diventa «palestra di democrazia», ma prima ancora «forza attiva», nel senso di luogo di attuazione della Costituzione.

La funzione dell'educazione civica è quella di trasmettere la conoscenza, tra le altre cose, del senso costituzionale dell'ordinamento giuridico in modo che ogni nuova generazione abbia la possibilità di aderire spontaneamente e convintamente ai suoi valori, o comunque di procedere ad una loro analisi ragionata.

In tal senso, la Prefettura, l'Ufficio scolastico territoriale e varie testate giornalistiche ed emittenti televisive² hanno sottoscritto, lo scorso 9 luglio, un protocollo d'intesa per iniziative rivolte agli studenti della provincia di Sondrio, con l'obiettivo comune di contribuire, attraverso un'attività di informazione e formazione, a promuovere tra di loro, ed in particolare tra gli alunni dell'ultimo anno delle scuole secondarie di primo grado e del triennio conclusivo delle scuole secondarie di secondo grado, la partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri, anche al fine di condividere i principi di legalità e cittadinanza attiva e digitale.

Per favorire lo sviluppo di una piena consapevolezza del ruolo di cittadino che i giovani assumeranno nella società, è indispensabile approfondire la conoscenza e la comprensione delle strutture e degli aspetti sociali, economici, giuridici, civici ed ambientali della società.

Ai giovani che vivono l'era digitale vanno offerti maggiori strumenti di conoscenza, tali da sviluppare le capacità critiche, in maniera da orientarsi tra informazione e disinformazione, tra vero e falso, tra bene e male, consentendo loro di acquisire competenze ispirate ai valori costituzionali della legalità, della partecipazione e della solidarietà.

Sottolineo l'impegno comune a «svolgere, a favore degli studenti delle scuole medie superiori, momenti di informazione e divulgazione delle attività da loro svolte, con particolare riferimento a tutte quelle tematiche attinenti alla libertà di espressione, alla comunicazione istituzionale, ai rischi connessi all'uso dei social ed al loro corretto im-

² Tra cui: Centro Valle, Corriere della Valtellina, Il Giorno, Il Settimanale della Diocesi di Como, Intorno Tirano, La Gazzetta di Sondrio, La Provincia di Sondrio, Sondrio Today, Telemonteneve, Teleunica, Tele Sondrio News, Valnews e Valtellinanews.it.

piego, alle autonomie territoriali, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, alla criminalità organizzata ed economica, alla difesa dell'ambiente, alla protezione civile, alla partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, alla conoscenza delle funzioni della Prefettura».

Gli organi di informazione assicureranno «la diffusione dei contenuti del protocollo e la disponibilità ad intervenire agli incontri con le scolaresche, dedicando particolare attenzione ai temi della libertà di espressione e di stampa, alla comunicazione con le istituzioni e a quella digitale, ai principi del codice deontologico, al rapporto tra informazione e disinformazione, all'organizzazione e alle strutture degli organi di informazione».

L'intento ultimo è quello di un percorso di formazione di nuovi cittadini responsabili, attivi e dotati di spirito critico, condiviso fra le istituzioni e la società civile.

Prefazione

di FABIO MOLINARI¹

Affrontare il tema dell'educazione civica oggi è quanto mai vitale. E lo è soprattutto nel mondo della scuola, il cui apporto è fondamentale per la crescita e la formazione dei nostri ragazzi. Con un'avvertenza preliminare: la scuola è certo un soggetto importante ma non l'unico. Per questo, nei processi formali ed informali, essa deve saper tenere in debita considerazione – ed aiutare a capire! – le molteplici forme dell'influenza sociale.

In vista della piena partecipazione alla vita pubblica degli studenti delle scuole italiane occorre spingersi in una riflessione approfondita sulle modalità di renderli edotti dei loro diritti e dei loro doveri, informarli al contempo della composizione e del funzionamento dello Stato e delle Istituzioni.

In questo senso la sfida della democrazia è di natura educativa. E lo è da sempre. Con un rischio latente: l'insegnamento di una democrazia procedurale – una tecnica per designare i decisori politici – o peggio di una democrazia informata di ideologia, che più o meno esplicitamente intenda plasmare un cittadino fedele (in altri tempi avremmo detto *la ragion di Stato*). Ma contemperare gli interessi particolari con l'utilità genere non basta più.

La sfida educativa ci chiede oggi un salto di qualità: spalancare gli interessi personali all'indeterminatezza di una società plurale, spesso estranea ai propri riferimenti culturali, simbolici, etici. L'educazione deve saper tradurre questa sfida globale in prospettiva politica, formando ad una democrazia dialogica, aperta ai valori positivi della pace, della solidarietà, del bene comune.

Così, potremo innescare un circolo virtuoso che, mattone dopo mattone, contribuisca a costruire ponti anziché innalzare muri.

¹ Dirigente dell'Ufficio Scolastico Territoriale di Sondrio

Il ruolo dei nostri insegnanti–educatori, oltre a quello di favorire i processi di socializzazione, sarà dunque quello di agevolare il più possibile percorsi di partecipazione che coinvolgano gli studenti affinché, pur nella diversità, ciascuno si possa sentire veramente protagonista e responsabile della casa comune.

Introduzione

L'educazione civica è lo studio delle forme che governano una società, con particolare attenzione al ruolo dei cittadini e delle Istituzioni. All'interno di una determinata politica o tradizione etica, l'educazione civica consiste nell'educare i cittadini al senso delle Istituzioni e delle regole della convivenza civile, organizzata giuridicamente.

La connessione tra l'identità di un popolo e le regole che ne governano la vita sono essenziali per il futuro della stessa società.

Il diritto conserva una funzione formante dell'identità, la cui influenza dipende, in prima battuta, dall'effettività dell'ordinamento giuridico.

La connessione tra identità e diritto è molto più stretta in una società democratica, in cui il corpo elettorale partecipa al processo di formazione delle regole. Perciò, il diritto non ha solo la funzione di formare l'identità, ma anche di rappresentarla.

La società contemporanea si caratterizza per la complessità degli ordinamenti costituzionali, articolati al loro interno dai diversi livelli di governo e legati al loro esterno ad organizzazioni sovranazionali.

Al riconoscimento dei diritti individuali, di matrice liberale, si è affianca una ricca gamma di diritti sociali che, non certo in contrapposizione ai primi, sono diritti essenziali per lo sviluppo della persona, singola, e nelle formazioni sociali.

I diritti sociali, da una parte, rispetto alla dignità dell'uomo, hanno il compito di realizzare lo Stato sociale, di cui all'art. 3, co. 2, Cost., e, dall'altra, rispondono a quel compito istituzionale assicurando tutela a quella pluralità di situazioni che compongono il nostro pluralismo sociale. La Costituzione, quindi, non ritiene sufficiente riconoscere, quale attributo naturale dell'uomo, un diritto alla dignità, dovendo invero predisporre un assetto ordinamentale, definendo i diversi ruoli costituzionali, che preservi un dovere alla dignità.

Perciò, il ruolo degli istituti predisposti alla formazione della persona è cruciale, perché non può esservi alcun pieno sviluppo della persona senza la conoscenza e la consapevolezza della realtà.

Il punto di partenza è la persona umana, nel senso che trova fondamento diretto nella concezione antropocentrica che costituisce il fondamento dell'intero edificio costituzionale, e tale per cui fine ultimo della Costituzione è, e deve essere, il pieno sviluppo della persona umana. È così che, attraverso il principio di uguaglianza, il principio pluralista e il principio solidarista, la persona umana assume il valore riassuntivo e fondante la natura teleologicamente personalista del nostro ordinamento costituzionale.

Nella Costituzione, la funzione dell'insegnamento trova immediata tutela all'art. 33, co. 1, che non solo apre alla scuola, ma sviluppata nel prosieguo dell'art. 33 e nell'art. 34 Cost. si espande per la cultura in generale.

Differentemente delle altre libertà a dimensione sociale, per le quali il soddisfacimento dell'interesse generale si raggiunge mediamente attraverso il raggiungimento degli interessi individuali, la libertà di insegnamento, soddisfa immediatamente un interesse sociale, anche quando il singolo non se ne rende conto. Non essendo solo un'attività di trasmissione di conoscenze e saperi, attingendo il proprio senso anche, se non soprattutto, da una precipua connotazione educativa, che si esprime anche attraverso un'intrinseca e continua relazionalità con i discenti, l'insegnamento si distingue dalle altre forme di manifestazione del pensiero, proprio in ragione di tale specificità dello scopo.

La Carta costituzionale, rispetto alla libertà di insegnamento, rifiuta l'accezione individualistica, di matrice liberale, che vede come unico destinatario appunto il solo docente, preferendo il risvolto sociale, intendendo perciò la libertà di insegnamento come rivolta nell'interesse diretto e primario della società.

Il fondamento costituzionale dell'insegnamento poggia sul ruolo essenziale riconosciuto alla scuola. Già Calamandrei, approvata la Costituzione, individua nella scuola l'istituzione costituzionale più importante per lo sviluppo del Paese, con una sua posizione, una sua importanza al centro di quel complesso di organi che formano la Costituzione.

In questa riconquistata centralità della scuola-comunità, all'interno di un sistema di relazioni sussidiarie, in cui al centro è richiesta la precisazione degli intenti, la garanzia dell'uniformità del servizio e della