

Alessandro Guerra, Nicola Ruganti e Giovanni Ruocco (a cura di)

ABITARE IL MONDO

CITTADINANZA DEMOCRATICA
E PROSPETTIVE GLOBALI:
LEZIONI DI EDUCAZIONE CIVICA

VOL. 1 – FORME E ISTITUZIONI DELLA DEMOCRAZIA: L'ITALIA



AREA 11

SCIENZE STORICHE, FILOSOFICHE,
PEDAGOGICHE, PSICOLOGICHE

ABITARE IL MONDO / 1

AREA II

SCIENZE STORICHE, FILOSOFICHE, PEDAGOGICHE, PSICOLOGICHE

COMITATO SCIENTIFICO

Coordinatore:

Dario Ianes (Libera Università di Bolzano)

Antonio Calvani (Università di Firenze)

Cesare Cornoldi (Università di Padova)

Cristina De Vecchi (University of Northampton – UK)

Stefano Vicari (Rep. Neuropsichiatria infantile Bambino Gesù di Roma)

PROGETTAZIONE/EDITING

PUNTOFERMO

IMPAGINAZIONE

PUNTOFERMO | ANDREA MANTICA

COPERTINA

PUNTOFERMO | ANDREA MANTICA

DIREZIONE ARTISTICA

GIORDANO PACENZA

ILLUSTRAZIONE DI COPERTINA

© MARJE

© 2025 Edizioni Centro Studi Erickson S.p.A.

Via del Pioppeto 24

38121 TRENTO

Tel. 0461 951500

www.erickson.it

info@erickson.it

ISBN: 978-88-590-4448-2

Prima edizione a stampa 2025

Questo e-book è distribuito sotto Licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale (CC BY 4.0).



Tutti i diritti riservati. Vietata la riproduzione con qualsiasi mezzo effettuata, se non previa autorizzazione dell'Editore.

La pubblicazione è stata realizzata con i *Finanziamenti per iniziative di Terza Missione* (bando 2022) della Sapienza Università di Roma, nell'ambito del progetto *La politica nelle scuole: percorsi sociali della formazione alla cittadinanza*.

*Alessandro Guerra, Nicola Ruganti
e Giovanni Ruocco (a cura di)*

ABITARE IL MONDO / I

CITTADINANZA DEMOCRATICA
E PROSPETTIVE GLOBALI:
LEZIONI DI EDUCAZIONE CIVICA

VOL. 1 – FORME E ISTITUZIONI DELLA DEMOCRAZIA: L'ITALIA



I CURATORI

Alessandro Guerra

Insegna Storia moderna presso il Dipartimento di Scienze politiche – Sapienza. Ha scritto di Rivoluzione francese, di storiografia e ha perlustrato la modernità a partire dalla questione religiosa. Tra i suoi lavori più recenti, *Il nuovo mondo rivoluzionario. Per una storia delle società politiche in Italia durante il Triennio (1796-1799)*, 2020; e insieme a M. Valente, *Storici e storie. Delio Cantimori e Armando Saitta nella storiografia europea*, 2024.

Nicola Ruganti

È docente e scrittore. Insegna, a Roma, letteratura italiana, storia e geografia alle scuole superiori. È autore di *Meglio che qua. Novelle di dentro e di fuori* (Il barrito del mammut, 2023) e coautore del film *Frastuono* (2014), film italiano in concorso al 32° Torino Film Festival. Ha collaborato con le riviste «Lo straniero», «Gli asini» e con «minima&moralia». Collabora con il Centro territoriale Mammut (Napoli) e con Utopie Reali Scuola di Politica Popolare (Roma).

Giovanni Ruocco

Insegna Storia del pensiero politico e Pensiero politico della colonizzazione e decolonizzazione alla Sapienza Università di Roma. Studia, in particolare, le tematiche razziste, la questione della costruzione delle identità e il problema della relazione con l'«altro». Con alcuni colleghi ha curato quattro volumi sull'idea di popolo nella storia del pensiero (2011-2024). Ha pubblicato uno studio su Gaetano Mosca e sulle dottrine delle razze (2017). Con Giuseppe Ricotta, ha appena edito il manuale collettaneo *Pensare, classificare, costruire l'alterità. Percorsi di critica postcoloniale*, 2025.

GLI AUTORI

Giuseppe Allegri è docente e ricercatore a contratto di Diritto pubblico, dell'informazione e della comunicazione alla Sapienza Università di Roma.

Francesca Caleca è dottoranda in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso La Sapienza Università di Roma.

Stefano Ceccanti è docente di Diritto costituzionale italiano e comparato e di Diritto parlamentare alla Sapienza Università di Roma.

Federica Fabrizzi è docente di diritto costituzionale e pubblico alla Sapienza Università di Roma.

Valeria Ferrari è docente di Storia delle istituzioni politiche e Storia della pubblica amministrazione alla Sapienza Università di Roma.

Fabio Giglioni è docente di Diritto Amministrativo alla Sapienza Università di Roma.

Paolo Mezzanotte è docente di Costituzionalismo europeo e diritti fondamentali alla Sapienza Università di Roma.

Paola Piciacchia è docente di Diritto parlamentare italiano e comparato e Ordinamenti costituzionali e sicurezza pubblica alla Sapienza Università di Roma.

Rossana Adele Rossi è docente di Pedagogia Generale e Sociale presso l'Università della Calabria.

Federico Savastano è docente di Diritto costituzionale europeo e di Diritto costituzionale dell'ambiente alla Sapienza Università di Roma.

Pietro Selicato è docente di Diritto finanziario e di Diritto tributario italiano e internazionale alla Sapienza Università di Roma.

Luca Scuccimarra è docente di Storia del pensiero politico e di Storia del pensiero politico e ordine internazionale alla Sapienza Università di Roma.

INDICE

Introduzione	9
Capitolo 1	15
Diritti/libertà fondamentali e democrazia: dalle rivoluzioni alle costituzioni <i>di Giuseppe Allegri</i>	
Capitolo 2	31
La XII disposizione transitoria e finale: in che senso la costituzione del 1948 è antifascista? <i>di Francesca Caleca e Stefano Ceccanti</i>	
Capitolo 3	47
La costituzione e i suoi principi fondamentali <i>di Paola Piciacchia</i>	
Capitolo 4	61
Il valore delle istituzioni democratiche <i>di Federico Savastano</i>	
Capitolo 5	77
La cittadinanza giuridica e i suoi modelli <i>di Paolo Mezzanotte</i>	
Capitolo 6	93
La funzione dei tributi nello Stato democratico: la prospettiva costituzionale <i>di Pietro Selicato</i>	
Capitolo 7	113
I diritti sociali <i>di Federica Fabrizzi</i>	
Capitolo 8	129
Il valore della partecipazione: forme associative, cittadinanza attiva, beni comuni (e forme della democrazia diretta) <i>di Fabio Giglioni</i>	

Capitolo 9	143
Valore e libertà della conoscenza: scuola, ricerca, stampa <i>di Rossana Adele Rossi</i>	
Capitolo 10	159
Donne e democrazia: un percorso difficile <i>di Valeria Ferrari</i>	
Capitolo 11	177
La crisi della democrazia rappresentativa e la sfida populista <i>di Luca Scuccimarra</i>	

INTRODUZIONE

Mettere l'orecchio a terra

di Alessandro Guerra, Nicola Ruganti e Giovanni Ruocco

I tempi stanno cambiando: le ragazze e i ragazzi entrano in classe con occhi pieni di domande, appena ne hanno l'occasione, o gli viene concessa seriamente, chiedono spiegazioni, in merito a un futuro così incerto: interpellano la scuola.

In questi anni, in questi ultimissimi anni, alcuni fatti hanno segnato profondamente il modo che avevamo di guardare il mondo: il Covid nel 2020 ha messo direttamente in questione equilibri e sopravvivenza dell'umanità, l'invasione dell'Ucraina iniziata dalla Russia di Putin nel 2022 ha riportato la guerra al centro dell'Europa, il feroce attacco di Hamas a Israele il 7 ottobre 2023 e la tremenda e lucida reazione di Israele — un massacro senza fine della popolazione palestinese, a oggi più di 50.000 morti, di questi almeno 15.000 bambini — hanno creato la strada per il completamento del progetto coloniale israeliano.

La minaccia imminente della guerra, la crisi dell'ordine mondiale, la riarticolazione geopolitica del mondo, la catastrofe ambientale, la crisi della democrazia e dello stato di diritto, lo sfruttamento umano e l'aumento delle differenze economiche e sociali tra i pochi e i moltissimi in tutto il mondo, sono tutti eventi che chiamano a un nuovo sforzo dell'intelligenza, della conoscenza e della coscienza, verso nuove soluzioni pacifiche e giuste per l'umanità, in uno spazio reso ormai definitivamente globale dalle attuali possibilità tecnologiche.

Ognuno di questi eventi spinge alunne e alunni ad una riflessione importante su come gli eventi si concatenano dal punto di vista della scienza, della storia e della politica.

La scuola sembra tornata ad essere il luogo dove fare domande, dove poter chiedere almeno un pezzo di risposta.

Come in ogni istituzione pubblica, dagli ospedali ai tribunali, ci sono insegnanti che hanno raccolto la sfida e altri che rischiano di perdere questa grande occasione.

Quello che è indubbio è che questa congiuntura storica ha completamente ribaltato la canzone di speranza che Bob Dylan scrisse nel 1963: *The Times They Are a-Changin'*.

In quel caso si trattava di un inno alla trasformazione di un mondo in cui il consenso popolare per i diritti, il lavoro alle migliori condizioni e la pace era largo e faceva sperare in un cambiamento in meglio duraturo.

Oggi invece siamo in un tempo in cui bisogna lottare contro un fronte di oligarchi, dittatori, presidenti, leader politici e finanziari che combattono con tutte le loro forze la democrazia: intesa come garanzia per il diritto di tutti a partecipare attivamente alle scelte individuali e collettive. Per molti potenti la democrazia è nemica perché è ancora oggi il miglior contesto in cui provare a far coesistere le tante diversità presenti nella società, in cui si decide tenendo conto delle, e non semplificando, le complessità.

Donald Trump, Presidente degli Stati Uniti d'America, è forse oggi il miglior (e più importante) rappresentante di questa lotta al valore della storia, dello studio, della scienza e della democrazia. Ha avversato e diffuso false notizie quando si trattava di dire la verità sull'importanza vitale dei vaccini al tempo del Covid e, oggi che il tema è il rapporto dell'umanità con la sua storia, ha dichiarato guerra alle università, cosciente che mettere in crisi l'istruzione significa potere manipolare, con tutti gli strumenti a sua disposizione, l'opinione pubblica.

In tempi così critici anche il modo di chiedere dei ragazzi è cambiato, non si formalizza sempre con domande strutturate, a volte la domanda va letta nello spaesamento di un'incertezza, intuita e fatta crescere in uno sguardo che rimane senza parole; è un dovere imprescindibile aiutare anche chi domanda in modo non puntuale, ma chiede comunque risposte all'altezza di una stagione così difficile.

È per questo che ci sembra importante costruire e proporre un testo destinato principalmente allo spazio dell'educazione civica, ma non solo, a partire da un principio fondamentale: per leggere questa società serve una competenza sempre maggiore, ampia e articolata, serve saldare e alimentare un'alleanza tra la scuola superiore e l'università, spesso profondamente separate nello sguardo, nei metodi, nei contenuti.

Ognuno di noi può scegliere i propri esempi, i propri numi tutelari: Malala Yousafzai, nata nel 1997, dal 2009 ha denunciato i Talebani in un blog anonimo per la BBC; nel 2012 ha subito per questo un violento attentato, ma non si è piegata, e il 12 luglio 2013 ha pronunciato alle Nazioni Unite un discorso che si concludeva così:

Cari fratelli e sorelle, non dobbiamo dimenticare che milioni di persone soffrono di povertà, ingiustizia e ignoranza. Non dobbiamo dimenticare che milioni di bambini non vanno a scuola. Non dobbiamo dimenticare che i nostri fratelli e sorelle attendono un futuro luminoso e pacifico.

Quindi, combattiamo una lotta globale contro l'analfabetismo, la povertà e il terrorismo e prendiamo in mano libri e penne. Sono le nostre armi più potenti. Un bambino, un insegnante, una penna e un libro possono cambiare il mondo. L'istruzione è l'unica soluzione. L'istruzione prima di tutto.

Quasi un secolo prima, il primo maggio del 1919, Antonio Gramsci con un lavoro a tutto tondo sul ruolo della cultura e della politica scriveva in apertura del primo numero de «L'Ordine Nuovo. Rassegna settimanale di cultura socialista»:

Istruitevi, perché avremo bisogno di tutta la nostra intelligenza. Agitatevi, perché avremo bisogno di tutto il nostro entusiasmo. Organizzatevi, perché avremo bisogno di tutta la nostra forza.

In quella rivista giovani ventenni arrivati a Torino davano a sé stessi e ai lettori strumenti per capire cosa accadeva in Italia, ma anche in Europa e nel mondo: erano desiderosi di dare il loro contributo di conoscenza e di interpretare il progresso come una possibilità per tutti. Dopo appena due anni quell'esperienza si concluse: la violenza squadrista e fascista impose un'altra narrazione. Gramsci fondò, tra gli altri, il Partito Comunista d'Italia nel 1921, diventò segretario nel 1924 e, arrestato nel 1926, dal carcere darà un immenso contributo alla capacità di interpretare come le classi subalterne subiscano il potere di quelle dominanti e di quanto chi ha il potere cerchi di strutturare cultura e politica in modo da imporre il proprio modello di società.

Questi esempi, Malala e Gramsci, così diversi eppure così vicini nell'indicare una strada concreta per organizzarsi, anche quando tutto sembra volgere al peggio, possono aiutarci a capire lo spirito che guida questo manuale per i docenti delle scuole superiori che vogliano affrontare un percorso di educazione civica.

Abitare il mondo. Cittadinanza democratica e prospettive globali. Lezioni per l'educazione civica è il titolo che abbiamo dato a questa raccolta di lezioni, divise in due volumi: *Forme e istituzioni della democrazia: l'Italia e Visione e ordine del mondo*.

Ognuna di esse approfondisce, cercando di cogliere il punto più avanzato della ricerca universitaria in quell'ambito, temi spesso oggetto di domande, curiosità e desiderio di approfondimento da parte di ragazze e ragazzi delle scuole superiori.

Nel primo volume, la democrazia e le libertà fondamentali, la Costituzione, la partecipazione democratica e il voto, la cittadinanza, la contribuzione fiscale, il sessismo, i beni comuni, la libertà della conoscenza e il ruolo della scuola, della ricerca e della stampa, i diritti sociali: lavoro, casa, salute, la politica, l'antipolitica e i populismi.

La seconda parte riguarda, invece, il mondo: una volta rafforzate le conoscenze del paese in cui le alunne e gli alunni vivono e studiano, di conoscerne le strutture politico-istituzionali e sociali che ne fondano la vita in comune, abbiamo raccolto la sfida di proporre sguardi trasversali, non coincidenti con il senso comune, frutto di ricerche approfondite e radicalmente internazionali: la forma economica del mondo, l'economia e la crisi ecologica, il colonialismo, la decolonizzazione, la critica postcoloniale, gli stati-nazione e gli imperi, le istituzioni internazionali, l'Europa, le migrazioni, la cittadinanza, le discriminazioni razziali, l'ordine geopolitico, e come osservarlo attraverso la cartografia.

Come utilizzare questi saggi per insegnare? Ai docenti delle scuole questi testi vogliono offrirsi come un contributo formativo all'aggiornamento della propria didattica e del modo di guardare il mondo nelle classi.

Abbiamo introdotto le lezioni con una scheda riassuntiva, che consente di farsi subito un'idea del percorso seguito dalla lezione; a chiuderle, invece, dieci domande, utili per comprendere il testo, ma anche per immaginare ulteriori vie di fuga intellettuale e di approfondimento didattico. La stessa finalità la perseguono i numerosi box inseriti al loro interno.

Ogni docente potrà scegliere quali saggi sembrano loro più adatti alla classe o ai singoli studenti, così da dare allo spazio dell'educazione civica un respiro ampio e complessivamente multidisciplinare.

Prima di comporre il manuale abbiamo condiviso con alcune classi questo processo didattico, attraverso lo svolgimento di incontri e seminari, nel corso dei quali abbiamo riscontrato un apprendimento consapevole e approfondito.

In alcune delle lezioni contenute nei due volumi gli autori hanno inserito riferimenti anche a romanzi e film, utili a sostenere l'approfondimento attraverso forme didattiche diverse, ma non meno importanti ai fini della riflessione e della conoscenza.

Attrezzarsi, aiutare docenti, ragazze e ragazzi a mettere l'orecchio a terra per capire quello che sta arrivando, cogliere la frequenza e le modalità con cui le cose mutano, organizzarsi di conseguenza: senza un'analisi del mondo non sapremo né cosa e neppure da dove arriveranno minacce o speranza. E in questa prospettiva, costruire un'alleanza formativa tra scuola superiore e università ci sembra fondamentale.

Perché la complessità del mondo appunto non va ridotta e semplificata, ma studiata in profondità, per capire e far capire, per accrescere il numero di

persone che dubitano e argomentano e, soprattutto, prendono posizione per cambiare l'ordine delle cose.

Potremo avere così meno paura, aiutando le persone ad attenuare il loro sgomento, provando a smontare un contesto di potere che ci spinge a costruire sempre nuovi muri, separazioni e difese violente, che fomenta l'odio e ci spinge a stare in casa, isolati e soli, invece di condividere emozioni, bisogni, visioni e progetti per trasformare il mondo.

Insegnare l'educazione civica contenuta in questi due volumi ci aiuta a prepararci ad azioni che coltivino la speranza, che aiutino il coraggio della pace e della politica, che spingano verso il desiderio della diversità, la costruzione di società aperte, popolari e democratiche.

CAPITOLO 1

Diritti/libertà fondamentali e democrazia: dalle rivoluzioni alle costituzioni

di Giuseppe Allegri

Scheda introduttiva

Le lotte degli individui e delle masse per la conquista di diritti, libertà e forme di partecipazione democratica hanno attraversato il formarsi dello Stato moderno e contemporaneo nel costituzionalismo europeo e atlantico del mondo occidentale degli ultimi tre secoli. In un percorso accidentato, faticoso e mai del tutto lineare che dal potere costituente delle rivoluzioni liberali, democratiche e sociali — a partire dal decennio 1789-1799 — porta all'adozione delle Costituzioni statuali delle diverse epoche della modernità. Dapprima con l'affermazione delle Costituzioni rivoluzionarie e delle connesse Dichiarazioni dei diritti per le libertà fondamentali, contro i privilegi di antico regime. Poi con le Costituzioni liberali, dello Stato monoclasse, in cui la cittadinanza politica è ristretta per sesso, censo e istruzione. Così le donne e gli altri soggetti sociali esclusi, a partire dalle classi subalterne, rivendicano nuove forme di partecipazione democratica, che verranno istituzionalizzate solo con le Costituzioni democratiche, pluralistiche, pluriclasse e sociali del secondo Novecento, come la Costituzione repubblicana. Furono adottate dopo aver attraversato l'orrore di due guerre mondiali, causate dai conflitti tra sovranità statali interne al Vecchio Continente, e grazie all'attivismo di quelle forze culturali, politiche e sociali eredi delle tradizioni liberal-democratiche e sociali, in lotta contro fascismo e nazismo. Per giungere al faticoso processo di integrazione europea.

«La coscienza rivoluzionaria del 1789 è la culla di una mentalità caratterizzata da una nuova coscienza epocale, un nuovo concetto di prassi politica e una nuova idea di legittimazione».

J. Habermas, *Morale, diritto, politica*

Il lungo contesto rivoluzionario europeo e occidentale, intorno al 1789

La storia moderna e contemporanea dell'Occidente europeo e atlantico è attraversata dalle lotte per nuovi ordinamenti costituzionali e dal rifiuto dell'antico regime della società cetuale, che stabiliva privilegi per le *élite* aristocratiche e assoggettamento per le masse escluse dalla cittadinanza politica. Per questo, molti dei testi costituzionali del XVIII e XIX secolo, che fondano e limitano i nuovi poteri sovrani, tutelando le persone da ingerenze esterne, includono dichiarazioni di diritti e libertà confinati all'uomo e al cittadino, profilato per censo e istruzione, nel contesto di una cittadinanza dimezzata dalla mancata inclusione delle donne.

Si comincia con la fine del XVII secolo, con la seconda Gloriosa rivoluzione inglese che porta al *Bill of Rights* (1689), quindi con il decennio rivoluzionario atlantico, che va dall'adozione della Costituzione federale degli Stati Uniti d'America del 1787 al 1789-1799 francese ed europeo. Si prosegue con il diffondersi nella penisola italiana delle Repubbliche del 1796-1799, sorelle di quella francese, e poi con le rivoluzioni del 1848 europeo, spartiacque anche per la storia istituzionale e costituzionale del nostro Paese, con l'adozione dello Statuto Albertino — propriamente Statuto del Regno di Sardegna — (4 marzo 1848), che con il processo di unificazione italiano (1860-1870) diverrà lo Statuto del Regno d'Italia.

Questo faticoso processo di emancipazione dalle antiche superstizioni religiose, sociali e politiche, per la creazione di nuove istituzioni di governo, viene pensato e portato avanti a partire da quelle che Eric Hobsbawm ha definito le «rivoluzioni borghesi», per la sottoscrizione di un patto costituzionale tra eguali, quegli uomini e cittadini identificati nella figura del borghese, mediamente istruito, lavoratore e/o proprietario. All'interno di questo percorso si articola un doppio movimento, che avviene soprattutto nell'Europa continentale.

Per un verso, si afferma la predominante prospettiva di unificazione, indipendenza e accentramento del potere sovrano nella formazione dello Stato moderno e nella creazione di istituzioni di governo fondate su una Costituzione che afferma la separazione e limitazione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario, divisi tra Camere rappresentative, governo e magistratura indipendente) e garantisce i diritti e le libertà dei molti (si veda nel box l'articolo 16 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789*).

D'altro canto, dentro questo processo di formazione dello Stato-nazione si manifestano le rivendicazioni e le lotte di singoli individui, gruppi e collettivi sociali contro l'assoggettamento al potere sovrano, per garantire spazi di libertà e autonomia, bilanciando eguaglianza e libertà del singolo individuo, ampliando forme e pratiche di nuova cittadinanza politica e sociale, anche con il protagonismo di quei soggetti ancora ai margini della cittadinanza liberale,

come le donne e le classi sociali subalterne. Per rendere effettivi i principi rivoluzionari di *liberté, égalité, fraternité*.

«Ogni società in cui non è assicurata la garanzia dei diritti, né è determinata la separazione dei poteri, non ha una Costituzione».

Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, 26 agosto 1789, art. 16

Le molteplici tradizioni costituzionali comuni di diritti e libertà fondamentali

Le dichiarazioni dei diritti accompagnano la redazione di una Costituzione intesa come norma suprema di uno Stato, contenente i principi fondamentali di quell'ordinamento e l'organizzazione dei poteri pubblici che regolano la vita associata.

Il modello storicistico

La più antica tradizione costituzionale, che Maurizio Fioravanti ha individuato come il «modello storicistico» di fondazione teorica delle libertà, è quella inglese e ruota intorno alla tutela delle «libertà civili» del singolo, protette dall'ingerenza di poteri esterni (a partire da quelli pubblici); definisce quindi come inviolabile la libertà personale, di pensiero e confessione religiosa, e la tutela della proprietà privata, in un percorso di evoluzione storica che dall'ordine cetuale medievale giunge alla modernità. La Costituzione è qui il frutto di *processi consuetudinari*, di *convenzioni* che si stratificano lungo una prolungata evoluzione storica, di *common law*, dove è possibile rintracciare la prima dichiarazione dei diritti dell'epoca moderna, seppure risalga al Medioevo. Si tratta della *Magna Charta Libertatum* che Giovanni Plantageneto, re d'Inghilterra (1199-1216), comunemente conosciuto come Giovanni Senzaterra, concesse ai propri baroni il 15 giugno 1215. È da intendersi come prima carta delle libertà del singolo dal potere sovrano: dall'inviolabilità della libertà personale al giusto processo tra pari (*due process of law*). Tuttora formalmente in vigore, seppure integrata a partire dai successivi *Petition of Rights* (1628), *Habeas Corpus* (1679) e il già ricordato *Bill of Rights* del 1689. È la continuità evolutiva dei diritti dei singoli «uomini liberi e proprietari», dalla società medievale all'opinione pubblica moderna, fino al sistema parlamentare rappresentativo dei consociati, sempre moderato e bilanciato tra le diverse forze sociali.

Il modello individualistico

Il modello «individualistico», sempre seguendo Fioravanti, si afferma invece in aperta rottura con il passato medievale, ponendo al centro gli uomini «liberi e uguali nei diritti», nel farsi della società moderna antagonista al particolarismo del regime feudale, come sancito dall'articolo 1 della *Dichiarazione* del 1789: «gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti. Le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull'utilità comune». È proprio la tradizione costituzionale francese, di impronta giusnaturalistica, a fondare il diritto moderno e contemporaneo intorno alle lotte per le libertà individuali, con le dichiarazioni dei diritti che anticipano i testi costituzionali e fondano il diritto pubblico, e con la redazione dei codici del diritto civile (*civil law*), a partire da quello napoleonico (1804). È il Terzo Stato, interrogato dall'abate Emmanuel-Joseph Sieyès, che si fa soggetto costituente. L'individualismo giusnaturalista incontra il contrattualismo, fondato su un accordo di garanzia tra pari, per istituire la moderna *società civile* degli individui. Diviene centrale una nuova generazione di libertà, «positive» — quelle di organizzazione e partecipazione politica —, per contribuire alla definizione della forma di Stato e orientare la politica nazionale tramite l'esercizio della sovranità popolare, sospesa tra supremazia della legge parlamentare, come «espressione della volontà generale» (articolo 6 della *Dichiarazione* del 1789), e previsione di forme e limiti definiti dai nascenti istituti del diritto costituzionale. Ecco i «diritti politici» per gli uomini borghesi nel corso dell'Ottocento, rivendicati da sempre maggiori soggetti sociali delle classi subalterne (contadine, operaie, proletarie, ecc.) e dalle donne.

Il modello statualistico

Nell'Europa continentale dello Stato liberale ottocentesco, scrive ancora Fioravanti, si afferma poi una «cultura rigorosamente statualistica delle libertà e dei diritti», in cui gli individui si sottomettono a un patto di subordinazione che fonda il potere sovrano statuale e dal quale derivano diritti e libertà. Diritti e libertà garantiti in quanto prodotti dal diritto statuale, quel *potere pubblico sovrano* che risponde all'esigenza di *stabilità* e *unità* del corpo sociale rappresentato dal predominio del ceto borghese, in quello che Massimo Severo Giannini ha definito lo «Stato monoclasse».

Si potrebbe sostenere che la commistione di questi tre modelli di libertà accompagna l'affermarsi delle egemoni tradizioni costituzionali comuni, eu-

ropee e occidentali: con le dottrine *individualistiche* e *statualistiche* (in chiave prevalentemente anti-storicistica e di predominio del legicentrismo parlamentare) nella *Rivoluzione francese*; la dottrina *individualistica* e parzialmente *storicistica* (in funzione antistatualistica, di processi autonomi e federati) nella *rivoluzione statunitense*; la dottrina *statualistica* che incontra quella *storicistica* (con un moderato accento anti-individualistico) per dare vita alla visione organicistica dello Stato di diritto monoclasse ottocentesco che nell'Europa continentale degenererà nei nazionalismi autoritari.

Le lotte costituenti di nuovi soggetti sociali per una nuova cittadinanza: donne, classi popolari, schiavi

Come accennato in precedenza, questa ricostruzione è incentrata sulla visione di una «cittadinanza maschile» e «proprietaria», che esclude donne e masse popolari dalla vita politica; inoltre gli Stati europei rimangono a lungo profondamente coloniali, protagonisti della tratta di esseri umani ridotti in schiavitù nelle colonie di appartenenza che forniscono la base delle ricchezze economiche della madrepatria.

La fase rivoluzionaria europea avviata dal 1789 è attraversata anche dai movimenti di queste soggettività. Si ricorda in particolare il nome di Olympe de Gouges (1748-1793, nata Marie Gouze), donna di lettere autodidatta e attivista rivoluzionaria che finisce ghigliottinata nell'epoca del Terrore rivoluzionario, ma riesce nel 1791 a pubblicare la *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne* (*Dichiarazione dei diritti della donna e della cittadina*), come risposta a quella del 1789 e come strumento di risveglio e mobilitazione delle donne organizzate in club e associazioni nei primi anni rivoluzionari.

«Uomo, sai essere giusto? È una donna che te lo domanda: non vorrai toglierle questo diritto. Dimmi, chi ti ha dato il sovrano potere di opprimere il mio sesso? La tua forza? Le tue capacità? Osserva il creatore nella sua saggezza; percorri la natura in tutta la sua grandezza cui tu sembri volerti avvicinare, dammi, se puoi, un esempio di questo impero tirannico [...]. Soltanto l'uomo ha fatto da questa eccezione un principio.

Bizzarro, cieco, gonfio di scienza e degenerato, in questo secolo di lumi e di sagacia, nell'ignoranza più crassa, vuole comandare su un sesso che ha tutte le facoltà intellettuali; pretende di godere della rivoluzione e di reclamare i suoi diritti all'uguaglianza, per non dire altro».

Olympe de Gouges, *I diritti delle donne*

Il protagonismo di queste soggettività è stato portato alla luce dagli studi degli ultimi decenni, che hanno permesso di osservare come il *contratto sociale* alla base delle istituzioni politiche della modernità possa essere letto come un vero e proprio «contratto sessuale», secondo la definizione di Carole Pateman (1997). Così il fondamento delle teorie della sovranità e del contratto tra sudditi/individui/cittadini (da Hobbes a Locke, a Rousseau) è da rintracciarsi nel sottostante e dimenticato *contratto sessuale*, tramite il quale gli uomini occupano la sfera pubblica delle attività lavorative e della politica, mentre le donne rimangono relegate in una condizione di minorità, nella sfera domestica, privata, familiare, della cura e assistenza. Un contratto che assume anche le vesti di «contratto razziale», secondo gli studi di Richard Mills, una sorta di *contratto di dominazione*, come scrivono Pateman e Mills, attraverso il quale gli uomini liberi e proprietari bianchi impongono il proprio dominio nei confronti delle persone non bianche, delle donne e delle classi subalterne.

Una condizione di assoggettamento e *dominazione* attraversa infatti anche quelle masse popolari che, come le donne e sempre nella Parigi rivoluzionaria, spesso scendono in strada per affermare che «lo scopo della società è la felicità comune». Così recita l'articolo 1 di un'ennesima *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, quella che precede l'Atto costituzionale del 24 giugno 1793, la cosiddetta e mai attuata *Costituzione giacobina* — che pure contiene alcune garanzie sociali (art. 23), nel senso di quei «diritti sociali» costituzionalizzati solo nel Novecento, come il diritto all'istruzione (art. 22) e in generale ai soccorsi pubblici (art. 21), per la protezione e promozione sociale dell'essere umano concretamente situato nella società. La questione sociale delle grandi masse urbane irrompe così nella storia europea, per attraversare i movimenti del 1848 e giungere al *welfare state* postbellico.

Intanto è la stessa Olympe de Gouges a legare le campagne per i diritti delle donne e per maggiori politiche sociali, sanitarie e di istruzione pubblica in favore delle masse alla lotta contro la schiavitù. Mentre le istituzioni rivoluzionarie aboliscono la schiavitù nelle colonie solo nel 1794. Anche a valle del protagonismo della rivoluzione scoppiata nella colonia francese di Saint-Domingue nell'agosto 1791, come eco di quella francese, e capitanata dall'ex-schiavo Toussaint Louverture (1743-1803). Per questo il laboratorio rivoluzionario francese continuerà a influenzare tutto il vecchio Continente e non solo.

1789-1849: processi riformatori e costituenti, alle origini del Risorgimento

Il cinquantennio fino al 1848-1849 può essere definito, anche per la nostra storia istituzionale, come al contempo riformatore e costituente di nuove isti-

tuzioni, diritti e libertà, come vedremo in questo paragrafo. Mentre il decennio rivoluzionario francese 1789-1799 è vittima di quella che Roberto Martucci ha definito come l'«ossessione costituente», nel succedersi delle diverse Costituzioni rivoluzionarie che vengono adottate, con l'obiettivo di creare nuove e stabili istituzioni pubbliche, per provare a «concludere la rivoluzione». Così si passa dalla già ricordata Dichiarazione del 1789 alla Costituzione del 1791, a quella del 1793, mai attuata perché subentra la dittatura giacobina che porterà al regime del Terrore, con migliaia di condanne a morte di chi era ritenuto nemico della rivoluzione, e quindi il passaggio al successivo Termidoro (luglio 1794), con connesso Terrore bianco antigiacobino, in una sorta di lotta fratricida tra rivoluzionari. Dal successivo Direttorio (1795-1799) si giunge al Consolato napoleonico, con il colpo di Stato del 18 brumaio anno VIII della rivoluzione (il 1799) e la successiva adozione della Costituzione dello stesso anno, tramite la quale Napoleone Bonaparte diviene primo console, ripristina la schiavitù (1802) e prepara il suo progetto imperiale. Dal 1802 al 1814 ecco infatti il Primo Impero napoleonico (il Secondo Impero sarà quello di Napoleone III, 1852-1870), con l'adozione del Codice civile del 1804, tramite il quale si prova a suggellare il nuovo ordine intorno ai diritti di proprietà di quel Terzo Stato oramai compiuto soggetto politico del nascente Stato liberale, anche dinanzi a parziali restaurazioni e ritorni all'ordine di antico regime sanciti dal Congresso di Vienna del 1815, successivo alla definitiva sconfitta napoleonica (a Waterloo, il 18 giugno 1815, a opera della settima coalizione europea, formatasi intorno a Impero austriaco, Regno Unito, Prussia e Impero russo).

Dal «celebre» concorso (1796) alla Costituzione della Repubblica napoletana del 1799, tra diritti sociali e giustizia costituzionale

La ventata rivoluzionaria francese viene esportata anche militarmente oltralpe con l'*armée d'Italie* guidata dal giovane generale corso Napoleone Bonaparte (1796-1797), trovando una porzione di opinione pubblica attiva nel superamento della frammentazione politico-istituzionale della penisola con l'obiettivo di avviare processi costituenti per redigere carte costituzionali e affermare diritti e libertà. Come li definì Silvio Pivano nel 1913, sono gli «alberi costituzionali d'Italia», a partire dalla Repubblica municipale di Alba (1796) e dalle altre Repubbliche «sorelle», quella ligure e cisalpina del 1797, quindi quella romana del 1798-1799. Sono le vere e proprie origini del Risorgimento, con il «celebre» concorso su *Quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità d'Italia*, promosso dall'amministrazione generale della Lombardia creata dallo stesso Bonaparte nel settembre 1796, con la commissione di valutazione

presieduta da Pietro Verri (1728-1797), grande illuminista e co-fondatore della storica rivista «Il Caffè», che premia la dissertazione n. 39 di Melchiorre Gioia, sostenitore di un governo democratico-rappresentativo per la penisola.

Nel 1799, ecco la Repubblica napoletana, di brevissima durata, dalla proclamazione del 23 gennaio all'8 luglio, quando l'esercito della Santa Fede, composto da masse popolari e contadine organizzate in chiave reazionaria e restauratrice dal cardinale Ruffo, entra in città e avvia la grande repressione che porterà alla condanna a morte di tutta una generazione di giovani repubblicani, borghesi e intellettuali napoletani.

Nel frattempo era stato redatto il *Progetto di Costituzione della Repubblica Napoletana*, con 27 articoli della *Dichiarazione dei diritti e doveri dell'uomo, del popolo e de' suoi rappresentanti* e altri ben 421 articoli di eccessiva riproposizione dei modelli costituzionali francesi. Testo anche estremamente innovativo, come nell'introduzione del corpo degli efori, nel Titolo XIII dedicato alla «Custodia della Costituzione» (artt. 350-380), con lo scopo di garantire la superiorità della Costituzione, la sua eventuale revisione, quindi la separazione e limitazione dei poteri pubblici, per tutelare principi e libertà costituzionali, affermandone così il carattere «rigido». È la rivoluzionaria previsione di un organo «custode della Costituzione», quella Corte costituzionale introdotta negli ordinamenti europei solo nel Novecento, con la Costituzione austriaca del 1920, a opera del grande giurista mitteleuropeo Hans Kelsen (1881-1973).

Il *Progetto di Costituzione* del 1799 rimane fondato sulle nuove libertà di pensiero e opinione, di resistenza all'oppressore e quindi sull'uguaglianza di tutti i cittadini, che genera i doveri di solidarietà verso i bisognosi (art. 19) e «d'illuminare e d'istruire gli altri» (art. 20). Sono inediti principi di diritti sociali, ritenuti fondamentali da Eleonora de Fonseca Pimentel (1752-1799), protagonista dell'esperienza rivoluzionaria napoletana come direttrice de «Il Monitore Napoletano», voce della Repubblica, che finisce impiccata, vittima di quella già ricordata «controrivoluzione plebea del 1799 [che] affogò nel sangue ogni velleità della borghesia (quella, rivoluzionaria ed europea, degna del nome) di proporsi come classe dirigente», per seguire le accorate parole di un grande romanziere e letterato del Novecento napoletano, italiano ed europeo come Raffaele La Capria (1922-2022), in *L'armonia perduta*.

Lo Statuto, concesso, del Regno di Sardegna (1848) e d'Italia (1860)

Bisogna allora attraversare i diversi moti popolari e delle associazioni segrete e carbonare del 1814, 1821, 1830 per giungere a quelli rivoluzionari europei del 1848, affinché Carlo Alberto di Savoia, re di Sardegna, dinanzi

«agli eventi straordinari» e alla «gravità delle circostanze», conceda il 4 marzo 1848 lo *Statuto Albertino*, inteso come Statuto del Regno di Sardegna, «legge fondamentale, perpetua e irrevocabile della Monarchia» (come si legge nel *Preambolo*). Si tratta di un testo costituzionale *octroyée*, concesso ai sudditi con «lealtà di Re e con affetto di Padre», di «certa scienza» e «Regia autorità» (sempre stando al *Preambolo*), quindi senza innescare alcun processo costituente, anzi con lo scopo di smorzare sommovimenti popolari. Anche la scelta del termine «Statuto», come gli ordinamenti delle autonomie comunali medievali, è un modo per evitare di nominare l'idea e il concetto di Costituzione, percepito come eccessivamente rivoluzionario.

Tra gli 84 articoli dello Statuto sono ricompresi anche diritti e doveri dei cittadini (artt. 24-32) che, seppure indicati così, vengono riconosciuti a «tutti i regnicoli» (non «cittadini»), intesi come sudditi maschi del re, eguali dinanzi alla legge (art. 24), cui sono garantiti i classici diritti liberali di proprietà (art. 29), inviolabilità personale (art. 26) e di domicilio (art. 27), fino alla libertà di stampa (art. 29) e a quella di riunione (art. 32), ma non in luoghi pubblici e aperti al pubblico, ancora sottoposti alle leggi di polizia. È un testo costituzionale flessibile, che non necessita quindi di particolari procedure per la sua modifica, con supremazia assoluta della legge parlamentare, frutto di un suffragio elettorale maschile assai ristretto, tipico dello Stato liberale monoclasse, in cui la «religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione di Stato», con tolleranza degli altri culti (art. 1).

Con il processo di unificazione (1860-1870), la validità di questo testo viene estesa all'intera penisola, diventando lo Statuto del Regno d'Italia, e il suo carattere flessibile porterà poi al suo totale superamento ed eversione a opera del regime fascista, almeno a partire dalle «leggi fascistissime» del 1925.

La Repubblica romana del 1849: il primo breve processo costituente democratico della storia istituzionale nazionale

Sempre nel marzo 1848, nello Stato pontificio, Pio IX (Giovanni Mastai-Ferretti, 1792-1878, papa dal 1846) concede anch'egli lo Statuto, per arrestare quei moti rivoluzionari che, invece, nel novembre portano all'assassinio di Pellegrino Rossi, primo ministro del governo del papa-re oramai riparato a Gaeta, feudo di Ferdinando II di Borbone. È l'innescio di un vero e proprio processo costituente, con l'elezione a suffragio universale maschile, il 21 gennaio 1849, di un'Assemblea nazionale, perché allude al processo di unificazione statale, partendo da Roma, che sarà anche costituente. L'Assemblea decide infatti l'assetto istituzionale del nuovo ordinamento, e tra i suoi 179 costituenti ci

saranno anche Giuseppe Mazzini e Giuseppe Garibaldi, oltre a rappresentanti provenienti dalle province laziali e da Emilia Romagna, Umbria e Marche. Con un decreto fondamentale, il 9 febbraio 1849 l'Assemblea dichiara decaduto il potere temporale dello Stato pontificio e proclama la Repubblica romana, stabilendo che «la forma del governo dello Stato Romano sarà la democrazia pura e prenderà il glorioso nome di Repubblica Romana» (art. 3).

Roma senza il papa è un laboratorio di sperimentazione costituente e di partecipazione democratica. Un'innovazione istituzionale che porterà l'Assemblea nazionale a redigere una Costituzione solennemente proclamata la mattina del 3 luglio 1849, mentre Roma è bombardata e invasa dall'esercito francese a capo della coalizione voluta dal papa, nonostante la strenua difesa da parte di volontari repubblicani europei — capitanati da quel Garibaldi poi diretto a difendere Venezia e la sua Repubblica, l'ultima del lungo 1848.

Si tratta del primo testo costituzionale frutto di un processo costituente democratico, mai avvenuto prima nella storia istituzionale del nostro Paese. È anche il primo testo costituzionale europeo che abolisce la pena di morte (art. 5), successivamente eseguita nello Stato Pontificio fino al 9 luglio 1870 (due mesi prima della breccia di Porta Pia, il 20 settembre 1870), sempre ricordando che il primo caso di abolizione della pena capitale si ebbe nel 1786 nel Granducato di Toscana di Pietro Leopoldo, ma solo con legge ordinaria (tanto che quattro anni dopo sarà ripristinata).

I principi fondamentali della Costituzione repubblicana sono estremamente innovativi per l'epoca, perché si afferma la sovranità popolare nella «Repubblica democratica» (I), che «ha per regola l'eguaglianza, la libertà e la fraternità» (II, la triade rivoluzionaria francese), «promuove il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini» (III, prefigurando una nuova cittadinanza sociale), quindi «riguarda tutti i Popoli come fratelli: rispetta ogni nazionalità: propugna l'italiana» (IV, un principio pacifista, internazionalista e di unificazione nazionale) e garantisce l'autonomia dei Municipi (V). Al VII principio si afferma un'inedita e rivoluzionaria, per Roma, visione laica delle istituzioni, svincolando l'esercizio dei diritti civili e politici dalla «credenza religiosa».

Anche per quanto riguarda i diritti, si ha l'inviolabilità di libertà personale, domicilio e proprietà, per sottrarre a qualsiasi censura preventiva la manifestazione del pensiero (art. 7), garantire la libertà di associazione (art. 11), di insegnamento (art. 8), e l'esercizio del diritto di petizione individuale e collettiva (art. 10). Fino ad arrivare alla previsione di una particolare procedura di revisione della Costituzione (artt. 63-65), posta a tutela della rigidità costituzionale. Anche qui i costituenti sembrano definire i contorni di uno Stato costituzionale che giungerà solo dopo due guerre europee e mondiali, causate da nazionalismi, imperialismi e fascismi.

«Un'Europa libera e unita è premessa necessaria del potenziamento della civiltà moderna, di cui l'era totalitaria rappresenta un arresto. La fine di questa era farà riprendere immediatamente in pieno il processo storico contro la disuguaglianza e i privilegi sociali».

E. Rossi, A. Spinelli, *Per un'Europa libera e unita. Progetto di un manifesto*

Tra Costituzione repubblicana, democratica e sociale e unificazione europea sempre a venire: libertà, eguaglianza, solidarietà

Si dovrà attendere un secolo per vedere almeno parzialmente realizzati principi, diritti, libertà e garanzie democratiche immaginati nel cinquantennio rivoluzionario a cavallo del XVIII e XIX secolo.

Nel frattempo lo Stato liberale monoclasse va in frantumi e la società occidentale diventa industriale e di massa, con la formazione di movimenti e partiti politici, da quelli popolari a quelli socialisti, per dare rappresentanza alle classi popolari e lavoratrici. Ma dopo il primo conflitto mondiale (1914-1918), la Rivoluzione sovietica in Russia (1917) e la breve stagione della Costituzione di Weimar (1919-1933), con l'introduzione dei nuovi «diritti sociali», le popolazioni d'Europa assecondano ordinamenti nazionalistici, autoritari, totalitari, dittatoriali.

Nel cuore del secondo conflitto mondiale, le culture politiche liberali, popolari, democratiche e di impronta socialista si uniscono in fronti e resistenze antifasciste, per immaginare le istituzioni postbelliche, a partire dagli insegnamenti delle ricordate rivoluzioni costituenti e costituzionali sette-ottocentesche. È il caso degli autori e delle autrici del *Manifesto di Ventotene* redatto nel 1941 da Ernesto Rossi e Altiero Spinelli, confinati antifascisti nell'isola di Ventotene, con la collaborazione di Eugenio Colomi e quindi di Ada Rossi e Ursula Hirschmann, che lo diffondono clandestinamente nella penisola. Vi si afferma l'urgenza di unificazione continentale dei popoli europei, per superare la bellicosità dei nazionalismi, causa delle due guerre mondiali, e garantire diritti di protezione e promozione sociale di una nuova cittadinanza pluriclasse e inclusiva. Negli stessi anni, in Gran Bretagna, il *Beveridge Report* (1942) già pensa alla ricostruzione postbellica, attraverso la lotta contro povertà e miseria, prevedendo istituzioni pubbliche del *welfare state*, in grado di garantire quei diritti sociali universali all'istruzione, alla salute, all'abitazione, al lavoro, all'assistenza e previdenza sociale.

Il nostro processo costituente ha il suo apice nel voto del 2 e 3 giugno 1946, quando, finalmente con suffragio elettorale universale — e quindi per la prima volta anche le donne —, il popolo italiano sceglierà nel referendum

istituzionale l'opzione repubblicana (contro quella monarchica) ed eleggerà i 556 membri dell'Assemblea Costituente, tra i quali anche, solo, 21 donne.

Ecco il patto costituente popolare tra le forze politiche protagoniste della Resistenza antifascista, per dare vita a un testo costituzionale che entrerà in vigore il 1° gennaio 1948, composto da 139 articoli e suddiviso in due parti, tra diritti e doveri dei cittadini e organizzazione dei poteri pubblici, sulla falsa riga di quell'articolo 16 della Dichiarazione del 1789 incontrato all'inizio della storia costituzionale europea contemporanea.

Ma sono soprattutto i 12 principi fondamentali (la stessa dicitura utilizzata dai costituenti romani del 1849) a definire compiutamente il nostro ordinamento nel solco del costituzionalismo liberale, democratico e sociale. Così la sovranità popolare del principio democratico è esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1), intesa come norma suprema, rigida, garantita anche dal controllo di costituzionalità delle leggi, esercitato dalla Corte costituzionale (artt. 134-137; quella giustizia costituzionale intuita come garanzia fondamentale dai costituenti napoletani del 1799 e romani del 1849). Supremazia della Costituzione, proprio per evitare torsioni autoritarie e illiberali dell'ordinamento, truce sperimentalmente nel Ventennio fascista, ai tempi dello Statuto «flessibile», fossero anche volute da maggioranze parlamentari degenerare in quella «dittatura» o «tirannia» della maggioranza, secondo la formula utilizzata da Alexis de Tocqueville nel suo classico *De la démocratie en Amérique*, nel 1835.

Il primo comma dell'articolo 1 della Costituzione lega al principio *la- voristico* (art. 4) le forme di partecipazione della Repubblica democratica, con la funzione parlamentare di mediazione tra i diversi orientamenti e partiti politici di massa. Si definisce così una cittadinanza sociale finalmente plurale e interclassista, garantita dall'inviolabilità dei diritti fondamentali, in chiave *personalista* e *pluralista*, delle formazioni sociali associative (famiglia, scuola, sindacati, partiti politici, che si situano tra l'individuo e le istituzioni pubbliche), e nella prospettiva dei principi tanto *solidaristico* (art. 2) che di *eguaglianza* (art. 3). Eguaglianza intesa in senso *formale*, di pari dignità sociale, e in senso *sostanziale*, di promozione e protezione sociale di migliori condizioni di vita, istruzione, salute, lavoro e relazioni sociali per ciascun individuo e l'intera società.

Ecco lo Stato costituzionale, repubblicano, democratico, pluralista, pluri-classe e sociale, che rifiuta l'orientamento bellicista e consente invece a limitazioni della sovranità statale in favore di ordinamenti e organismi sovranazionali promotori di pace e giustizia tra popoli e nazioni (art. 11).

Si tratta dell'apertura costituzionale all'orizzonte sovranazionale, per rifiutare secoli di conflitti bellici e l'assolutezza della sovranità statale, secondo le parole di quel *Manifesto di Ventotene* ben presente ai costituenti,

per un'integrazione continentale garante di libertà individuali, solidarietà tra i popoli e coesione sociale. Dal 1957, con i Trattati di Roma, un processo di integrazione continentale è stato avviato, prevalentemente orientato nel senso delle libertà economiche di circolazione di merci, forza lavoro, capitali e servizi, fino alla creazione dell'Unione Europea (UE), attualmente composta da 27 Stati membri, 20 dei quali aderiscono all'Unione Economica e Monetaria (UEM), la cosiddetta Eurozona, dal nome della moneta comune adottata dal 2002, l'euro.

Dal 2009 la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* ha lo stesso valore giuridico di quei Trattati istitutivi: all'articolo 2 del Trattato Ue si stabilisce che l'Unione «si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. [...] In una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Sono principi cari a quel costituzionalismo liberale, democratico e sociale europeo della lunga contemporaneità indagato in queste pagine, che permetterebbero di ripensare la triade rivoluzionaria alla luce delle pratiche di libertà, eguaglianza e solidarietà, in una dimensione istituzionale federata, oltre lo Stato nazionale. Per questo, si concludono queste note riflettendo sulle possibilità del costituzionalismo nella dimensione sovranazionale, in una prospettiva di ripensamento dei possibili soggetti costituenti e alla luce del fondamentale dialogo con le nuove generazioni che nel loro percorso formativo si confrontano con i mutamenti in atto, nel contesto dei movimenti migratori e delle transizioni ecologiche, digitali, energetiche e sociali. E quindi con la consapevolezza di articolare il proprio agire culturale, relazionale e politico in una prospettiva multilivello, da quella locale a quella globale. Con la necessità di districarsi tra quei diversi rischi di chiusura identitaria, riduzione economicistica, dominio degli automatismi digitali, compressione delle libertà e concentrazione verticistica e monocratica dei poteri di governo che serpeggiano tra classi dirigenti e popolazioni, anche di quel vecchio Continente che troppo spesso ha visto fallire le sue premesse e promesse di libertà e partecipazione democratica.

Sitografia (consultata il 3 giugno 2025)

http://www.dircost.unito.it/cs/indice_data.shtml

<http://www.dircost.unito.it/cs/paesi/italia.shtml>

<https://www.fondazioneilideiotti.it/pagina.php?id=684>

<https://www.raipplay.it/video/2017/02/Perche-si-perche-no-Altiero-Spinelli-0841ec36-f3f6-487b-8c10-cd3d57936b0b.html>

<https://www.raiplay.it/video/2017/12/Cultura-Passato-e-presente-LE-DONNE-DELLA-COSTITUENTE-con-la-profssa-Patrizia-Gabrielli-0d6efe3f-4004-45fa-84db-8ac362dc7fbe.html>

<https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/leg18/file/repository/relazioni/biblioteca/emeroteca/Donnedellacostituente.pdf>

Filmografia

C'è ancora domani (2023), di Paola Cortellesi, con protagonista una giovane donna sullo sfondo del 2 e 3 giugno 1946.

Dalla Monarchia alla Repubblica, <https://www.youtube.com/watch?v=OSdUCSur81E> (consultato il 3 giugno 2025).

Danton (1982), di Andrzej Wajda, sugli ultimi giorni di vita di Danton.

Giorni di gloria. Il primo film sulla Resistenza, <https://www.youtube.com/watch?v=R3aFx1JoTVU> (consultato il 3 giugno 2025).

Il diritto di voto alle donne, <https://www.raiplay.it/video/2021/06/Il-voto-alle-donne-480a167e-1781-4277-9a95-b08efda4bdc4.html> (consultato il 3 giugno 2025).

Il Gattopardo (1963), di Luchino Visconti.

Il Gattopardo (2025), serie televisiva in sei episodi, in cui sono marcati il confronto e il conflitto intergenerazionale, quindi tra il vecchio regime e il nuovo ordinamento unitario.

In nome del popolo sovrano (1990), di Luigi Magni, sulla Repubblica romana del 1849.

L'abbaglio (2025), di Roberto Andò, sulla spedizione dei Mille.

Nascita della Repubblica: il 2 giugno, <https://www.youtube.com/watch?v=X2IzKdNoFMY;>
<https://www.raiplay.it/video/2020/05/Nascita-della-Repubblica---Seconda-parte-Il-2-giugno-ad722fc9-53f9-4fc4-aa9b-ac0bf60cb9e0.html> (consultato il 3 giugno 2025).

Noi credevamo (2010), di Mario Martone, su tre giovani militanti della Giovane Italia mazziniana.

Repubblica Romana 1849. Un romanzo d'avventura, <https://www.youtube.com/watch?v=UBwqwJaqnyM> (consultato il 3 giugno 2025).

The Avengers (2012), di Joss Whedon, film nel quale supereroi del tutto particolari si uniscono per difendere la libertà degli umani e della Terra.

Bibliografia

Bianciardi L. (1995), *Antistoria del Risorgimento (Dàghela avanti un passo!)*, Milano, TEA.

- Bobbio N. (1990), *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi.
- Costa P. (1999-2001), *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 voll., Roma-Bari, Laterza.
- Facci A. e Giolo O. (2023), *Una storia dei diritti delle donne*, Bologna, il Mulino.
- Fioravanti M. (1995), *Appunti di storia delle Costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, Giappichelli.
- Ghisalberti C. (1974), *Dall'antico regime al 1848. Le origini costituzionali dell'Italia moderna*, Roma-Bari, Laterza.
- Ghisalberti C. (1981), *Storia costituzionale d'Italia. 1848-1948*, Roma-Bari, Laterza.
- Giannini M.S. (1986), *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino.
- Habermas J. (1992), *Morale, Diritto, Politica*, a cura e con traduzione di L. Ceppa, Torino, Einaudi.
- Hobsbawm E.J. (1971), *Le rivoluzioni borghesi 1789-1848*, traduzione di O. Nicotra, Milano, Il Saggiatore.
- La Capria R. (1986), *L'armonia perduta*, Milano, Mondadori.
- Macciocchi M.A. (1996), *Cara Eleonora*, Milano, Rizzoli.
- Marshall T.H. (2002), *Cittadinanza e classe sociale*, a cura e con traduzione di S. Mezzadra, Roma-Bari, Laterza.
- Martucci R. (2001), *L'ossessione costituente. Forme di governo e costituzione nella Rivoluzione francese*, Bologna, il Mulino.
- Orrù E. (2023), *Olympe de Gouges (Montauban 1748 – Parigi 1793)*, in *Archivio delle filosofe I*, Trieste, Edizioni Universitarie di Trieste, <https://www.openstarts.units.it/entities/publication/f45fc42d-46c7-4cda-b685-7311029cd92a/details> (consultato il 3 giugno 2025).
- Pateman C. (1997), *Il contratto sessuale*, a cura di C. Biasini, Roma, Editori Riuniti.
- Pivano S. (1913), *Albori costituzionali d'Italia*, Torino, Fratelli Bocca.
- Rossi E. e Spinelli A. (2017), *Per un'Europa libera e unita. Progetto di un manifesto*, Milano, Feltrinelli, <https://fondazionefeltrinelli.it/app/uploads/2018/06/Per-unEuropa-libera-e-unita-1.pdf> (consultato il 3 giugno 2025).
- Saitta A. (1975), *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano, Giuffrè.
- Saitta A. (a cura di) (1964), *Alle origini del Risorgimento. I testi di un «celebre» concorso (1796)*, Roma, Istituto Storico Italiano per l'età moderna e contemporanea.
- Sieyès E.-J. (1992), *Che cos'è il Terzo Stato?*, a cura di U. Cerroni, traduzione di R. Giannotti, Roma, Editori Riuniti.
- Striano E. (1999), *Il resto di niente*, Milano, Rizzoli (da quest'ultimo libro è stato liberamente tratto l'omonimo film diretto da Antonietta De Lillo nel 2004, con Maria de Medeiros che interpreta la nobildonna rivoluzionaria di origini portoghesi).

Scheda didattica per l'apprendimento

1. Si ragioni sul rapporto tra movimenti sociali e istituzioni politiche nelle diverse fasi della storia moderna e contemporanea.
2. Come ripensare diritti e doveri dell'essere umano concretamente situato nella società contemporanea, in cui lo Stato sembra avere sempre meno capacità di regolazione e di intervento?
3. Si rifletta sulle tradizionali diverse generazioni di libertà e diritti (civili, politici e sociali) e le funzioni di regolazione, garanzia e tutela a opera delle istituzioni pubbliche di governo.
4. La libertà di movimento può essere intesa come un inviolabile diritto fondamentale dell'essere umano?
5. Come ripensare la cittadinanza politica e sociale nell'epoca delle grandi migrazioni globali?
6. Sviluppare una riflessione intorno alle nuove generazioni dei diritti, in tema ambientale, digitale, bioetico, fine-vita, ecc.
7. Si rifletta sulla tutela di ambiente, biodiversità ed ecosistemi nell'interesse delle future generazioni, alla luce della revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale 1/2022.
8. Si potrebbe immaginare una *Dichiarazione dei diritti e dei doveri nell'era digitale*, tra diritto di accesso a internet, emergenza di nuovi poteri privati oligopolisti/monopolisti e funzione regolativa dei poteri pubblici?
9. Come si possono ripensare le forme di organizzazione e partecipazione democratica nell'era digitale, tra le possibilità di movimenti e partiti politici in rete, voto elettronico, diritto di petizione online, referendum digitali?
10. Si ragioni sul principio di eguaglianza, formale e sostanziale, e disparità di trattamento uomo-donna (accesso al lavoro, *gender pay gap*, lavoro di cura, congedi parentali, ecc.).

CAPITOLO 2

La XII disposizione transitoria e finale: in che senso la costituzione del 1948 è antifascista?

di Francesca Caleca e Stefano Ceccanti¹

Scheda introduttiva

Le pagine che seguono si concentreranno sul percorso che ha portato all'introduzione della XII disposizione transitoria e finale all'interno della Costituzione, analizzando il contesto storico e le necessità di fondo che hanno reso imprescindibile il suo inserimento. Partendo dalla fine del regime fascista e dalla nascita della Repubblica italiana, si cercherà di comprendere come le scelte dei costituenti abbiano contribuito a tracciare le linee di una nuova Italia democratica, fortemente orientata a impedire il ritorno a vecchie e nuove forme di autoritarismo. Verranno analizzati i momenti cruciali, anche attraverso discorsi pronunciati in sede di Assemblea Costituente, che hanno reso possibile la formulazione della norma così come la conosciamo oggi.

Sarà possibile ripercorrere le scelte fondamentali dei Padri e delle Madri della Costituzione, per comprendere come la nostra democrazia sia stata modellata, a differenza di altri Paesi, alla stregua di una «democrazia aperta», un sistema in cui i principi democratici sono stati volutamente coniugati con una forte componente di apertura alla pluralità. In questo contesto, si cercherà di capire anche l'importanza di tale scelta per la stabilità della nuova Repubblica.

Infine, rifletteremo sul significato che assume ancora oggi una Costituzione fondata sull'antifascismo, interrogandoci sulla sua attualità e sul modo in cui il suo valore antifascista continua a rappresentare un baluardo contro ogni tentativo di revisionismo storico e contro eventuali derive autoritarie.

¹ La scheda introduttiva, il paragrafo *La XII Disposizione e il contesto storico*, le conclusioni e i box di approfondimento *Modelli e protezione della democrazia in altre Carte costituzionali* e *Il «saluto romano»: la sentenza 16153/2024 della Corte di Cassazione* sono stati scritti da Francesca Caleca. I restanti paragrafi e il box di approfondimento *Per un 25 aprile in cui tutti possano riconoscersi*, da Stefano Ceccanti.

La XII disposizione e il contesto storico

La scelta di inserire all'interno del testo costituzionale una sezione dedicata alle Disposizioni transitorie e finali nacque dalla necessità di gestire le questioni più complesse riguardanti la transizione dal regime fascista alla nuova democrazia repubblicana. In questo senso, la XII disposizione assume un'importanza storica e simbolica cruciale per la nascita della Repubblica italiana.

Per comprendere appieno il significato della norma, è essenziale inserirla nel contesto storico in cui è stata redatta. La dittatura fascista era caduta nel 1943, ma la Repubblica Sociale Italiana, il regime collaborazionista sostenuto dalla Germania nazista, aveva resistito fino alla fine del conflitto nel 1945. La nascita della Repubblica italiana e la promulgazione della nuova Costituzione il 1° gennaio 1948 segnavano così la fine di un lungo periodo di totalitarismo, autoritarismo e repressione.

Nel corso degli anni successivi alla liberazione, la necessità principale era quella di sradicare completamente ogni residuo del regime fascista che aveva permeato le istituzioni politiche, il sistema giuridico, la cultura e la vita sociale del Paese. In questo contesto, la lotta per la democrazia e per un sistema di governo rispettoso dei diritti umani e delle libertà fondamentali era minacciata dal pericolo che alcune forze politiche o gruppi potessero cercare di ripristinare le idee e le pratiche del fascismo. La XII disposizione rappresenta una risposta a questa preoccupazione attraverso il divieto esplicito, nella prima parte, di ricostituire il disciolto Partito fascista in ogni sua forma. La sua formulazione è legata alla sua origine storica: esprime, infatti, l'unità antifascista che ha dato una forma specifica alla fase costituente, attraverso la Svolta di Salerno (1944), la lotta di liberazione nazionale e la Resistenza.

Essa rispecchia la volontà dell'Assemblea Costituente di garantire che la nuova Repubblica italiana fosse solidamente fondata su principi democratici, antifascisti e rispettosi dei diritti civili, segnando quindi in positivo un «punto di non ritorno».

La seconda parte della XII disposizione prevede delle limitazioni temporanee, per non oltre cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, riguardanti il diritto di voto e l'eleggibilità di coloro che sono stati identificati come «capi responsabili del regime fascista». Questa misura mirava a impedire che le figure che avevano esercitato il potere durante il fascismo potessero immediatamente tornare a ricoprire ruoli politici di rilievo nella nuova Repubblica. Nel suo insieme, la norma doveva fungere da deterrente e, al contempo, da strumento di distacco dalle dinamiche autoritarie del passato. In tal senso, la XII disposizione rappresenta un atto di giustizia storica, oltre che una misura di protezione — sebbene, come vedremo, molto cauta — della democrazia italiana.

Nei paragrafi che seguono verranno delineati i passaggi che hanno portato all'approvazione del testo definitivo e alla scelta di una democrazia «aperta», il significato e la portata permanente della matrice antifascista della Costituzione, e il ruolo che la disposizione assume alla luce delle esigenze di una società radicalmente mutata.

«È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto Partito fascista. In deroga all'articolo 48, sono stabilite con legge, per non oltre un quinquennio dalla entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista».

Costituzione della Repubblica italiana, XII disposizione transitoria

La scelta di una «democrazia aperta»

Ancora oggi è necessario riflettere sulla caratterizzazione antifascista della Costituzione e sui significati di questa aggettivazione.

La Costituzione italiana ha affrontato in modo diretto ed esplicito la questione della rottura col passato fascista, ritenuto radicalmente alternativo alla nuova democrazia che si andava a creare. Lo ha fatto verso la fine del testo, in quell'insieme eterogeneo che è costituito dalle cosiddette Disposizioni transitorie e finali.

La XII disposizione, infatti, prevede una norma finale, di carattere permanente, contro i fascisti di qualsiasi tempo, e una transitoria, contro i fascisti di ieri.

Sono tutte e due disposizioni molto prudenti e ben delimitate. L'idea alla base della scelta risiedeva nella convinzione che con lo sviluppo e il radicamento della democrazia l'eredità del passato sarebbe stata superata. A differenza di altri Paesi, viene scelto il cosiddetto modello di «democrazia aperta», e cioè dotata solo di precauzioni essenziali. Per questo, il primo comma della disposizione delimita molto l'ambito di applicazione della proibizione: ciò che è proibito, infatti, non è un generico movimento di idee, un partito che ha riserve sulla democrazia o che ha contrarietà verso di essa in nome di ideologie errate di estrema destra, ma solo «la riorganizzazione [...] del disciolto Partito fascista», quello che con l'uso della violenza si era già dimostrato pericoloso e non convertibile alla democrazia. Lo spiega molto bene Palmiro Togliatti durante i lavori nella prima Sottocommissione sui diritti e doveri dei cittadini.

Ancor più rigoroso nelle limitazioni è il secondo comma della disposizione, che sospende il diritto di voto e di essere eletti solo a coloro che erano

stati i capi del regime fascista. Inoltre, come scritto in particolare da Costantino Mortati, dopo cinque anni — periodo sufficientemente ampio per ritenere che la democrazia possa già ben radicarsi — quel limite deve venire meno.

Tra gli interventi relativi alla XII disposizione ricordiamo anche quello fondativo di Aldo Moro in sede di discussione generale in Aula il 13 marzo 1947. L'intervento chiarifica che l'impianto generale della Costituzione non può che essere antifascista e di chiara cesura con il passato, pur sempre però nel nome di una società e di una democrazia aperta, che quindi rifiuta di somigliare ai propri nemici passati e alla società chiusa del regime attraverso il proibizionismo delle idee.

Nel 1952 fu approvata una legge ordinaria — la legge Scelba — al fine di rendere operativa la prima parte della disposizione. La legge è stata applicata concretamente solo in modo eccezionale, in particolare nel 1973 contro il gruppo stragista Ordine Nuovo. Per il resto, il radicamento della democrazia nella società italiana ha visto una progressiva condivisione dei principi della Prima parte della Costituzione tra le forze politiche rappresentate in Parlamento. Fenomeni di tipo nostalgico si sono periodicamente riproposti, ma a opera di ristrette minoranze.

Dopo la caduta del Muro di Berlino, nel nostro Paese abbiamo avuto la possibilità di sperimentare la logica della democrazia dell'alternanza, nel senso che tutte le principali forze politico-parlamentari, da destra a sinistra, hanno potuto accedere al governo del Paese, senza timore che questo potesse portare a una fuoriuscita dalle democrazie pluraliste. Quello delle Madri e dei Padri costituenti potremmo quindi definirlo un «ottimismo non ingenuo» che ha saputo dimostrare nel tempo la sua forza propulsiva, nonostante accuse di vicinanza al fascismo o ad altre ideologie antidemocratiche vengano spesso utilizzate a scopo polemico, in modo incrociato, per delegittimare gli avversari.

Tuttavia, la società in cui è stata approvata la Costituzione è radicalmente cambiata, e anche la XII disposizione deve fare i conti con nuovi fenomeni: tra questi, la forza diffusiva dei social, che ci impongono sempre un'attenzione alta nei confronti di metodi violenti, e nuove ideologie antidemocratiche, in particolare quelle legate a regimi autocratici aggressivi e a forme di fondamentalismo religioso.

Modelli e protezione della democrazia in altre Carte costituzionali

Le costituzioni democratiche possono essere definite come segue in base al livello di «protezione» e ai seguenti criteri.

1. *Democrazie non protette*: assenza di disposizioni di protezione o presenza di una sola disposizione rispetto all'accesso al Governo (giuramento a formula

ampia del capo dello Stato o giuramento del Governo) o alla Costituzione (doppia procedura o limiti circostanziati alla revisione).

2. *Democrazie limitatamente protette*: presenza di disposizioni di protezione solo nell'area della rappresentanza (controllo sulle finalità dei partiti) o contestualmente nell'area del Governo e della Costituzione.
3. *Democrazie semiprotette*: presenza di disposizioni di protezione rispetto alla rappresentanza e in un'altra area di protezione (Governo o Costituzione).
4. *Democrazie protette*: presenza di disposizioni di protezione rispetto alla rappresentanza, al Governo e alla Costituzione.

In Europa solo tre sono classificabili come democrazie protette: la Germania, la Grecia e il Portogallo. Possono invece considerarsi «limitatamente protette» l'Austria e la Spagna.

Generalmente, i casi di democrazie che adottano strumenti di protezione maggiori sono dovuti a esperienze relativamente recenti di tipo non democratico. L'Italia, dato il suo passato autoritario, rappresenta un'eccezione. Come abbiamo visto, infatti, è stato adottato un modello di democrazia non protetta.

In alcuni casi, proprio come in Italia, le Costituzioni nominano in maniera esplicita i «nemici» da cui difendere la democrazia. Per esempio, in Germania, l'articolo 139 della Legge Fondamentale di Bonn cita espressamente il nazionalsocialismo e il militarismo rispetto alle epurazioni; in Portogallo, il Preambolo, l'articolo 46, comma 4, e l'articolo 160 citano il fascismo, mentre l'articolo 46, comma 4, e l'articolo 160 citano anche il razzismo. Spesso vengono inserite all'interno delle Costituzioni anche fattispecie generali e astratte. Tra queste troviamo l'articolo 21, comma 2, della Legge Fondamentale di Bonn, che difende nel suo insieme «l'ordinamento fondamentale democratico e liberale», e l'articolo 29, comma 1, della Costituzione greca, che parla del «libero funzionamento del regime democratico».

Il richiamo esplicito agli estremismi di destra all'interno dei testi costituzionali è dovuto al fatto che le concrete esperienze antidemocratiche di quest'area geografica sono state tutte segnate da regimi ideologicamente di destra: Austria, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna e, se si vuol aggiungere, anche la Francia di Vichy.

Le finalità dei partiti sono oggetto di controllo in soli quattro casi, tre dei quali segnati da precedenti esperienze autoritarie (Germania, Grecia e Portogallo) e così accade per entrambi i casi in cui sono presenti limiti circostanziati alla revisione costituzionale (Germania e Grecia). La presenza di un doppio procedimento di revisione della Costituzione sembra invece più legata alla natura federale dello Stato, che accomuna tre delle quattro esperienze che hanno tale caratteristica (Austria, Svizzera e Canada).

Una disposizione di protezione che appare abbastanza diffusa è la presenza di un giuramento obbligatorio per il capo dello Stato che fa riferimento a formule relative al mantenimento dell'unità nazionale o alla «difesa» della Costituzione. Questo concetto è, per esempio, esplicitato in Germania e negli Stati Uniti e anche, sebbene in modo più indiretto, in Grecia («vegliare sulla [...] fedele osservanza»), in Portogallo («far eseguire la Costituzione») e in Spagna («far custodire la Costituzione»).

La Costituzione antifascista: i lavori dell'Assemblea Costituente

La discussione nella fase preparatoria della Costituzione

Ovviamente, il nostro sistema democratico così come voluto dall'Assemblea Costituente è, di per sé, già implicitamente, agli antipodi del regime fascista e lo sarebbe stato anche senza una sua esplicita condanna. È infatti basato sui due canoni che la Dichiarazione dei diritti rivoluzionaria francese del 1789 identifica come contenuto del costituzionalismo, ossia la garanzia dei diritti e la separazione dei poteri. Tuttavia, le ragioni di un'esplicita condanna del fascismo sono ricavabili dal dibattito chiave che si svolse sul tema, da cui è possibile ricavare una chiara lettura d'insieme.

Il tema si affaccia una prima volta nella prima Sottocommissione, quella sui diritti e sui doveri del cittadino, il 25 settembre 1946, quando si discute dell'opportunità di introdurre un possibile divieto delle associazioni «a carattere militare e fascista» (la libertà di associazione è ora sancita dall'articolo 18 della Costituzione). Il costituente Corsanego (DC) sosteneva che «non si deve dare al fascismo l'onore di essere citato nella futura Costituzione italiana», il che è alla radice della sua collocazione nelle Disposizioni transitorie e finali, per colpirlo senza, per così dire, «nobilitarlo» involontariamente con una citazione, pur negativa, nel testo vero e proprio. Da lì in poi il tema dei limiti alle organizzazioni di tipo militare viene incluso nell'articolo 18 e si separa da quello del fascismo, che viene destinato come abbiamo visto tra le Disposizioni transitorie e finali.

Circa due mesi dopo, il 14 novembre, il tema ritorna nella medesima Sottocommissione a proposito della limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo (ora art. 48 Cost.). I costituenti Cevolotto (Democrazia del Lavoro) e Dossetti (DC), anticipando la soluzione adottata in seguito, si dichiarano favorevoli a limitazioni verso gli ex gerarchi, purché limitate nel tempo e ben delimitate a essi. In ragione delle caratteristiche del divieto, il tema generale dei limiti all'elettorato anche in questo caso viene separato dal tema generale dei limiti e inserito nelle Disposizioni transitorie e finali.

Il dibattito più ampio è però quello che si svolge nella stessa sede cinque giorni dopo, il 19 novembre, a partire dalla regolamentazione dei partiti (ora articolo 49 Cost.). La discussione verte sull'opportunità di introdurre limiti generali alle finalità perseguibili dai partiti.

Togliatti (PCI) spiega la contrarietà a questo tipo di limiti generali rispetto a un partito che sorga sfidando il sistema (queste citazioni e le seguenti derivano dal resoconto sintetico dei lavori): «Dovrebbe essere combattuto sul terreno della competizione politica democratica, convincendo gli aderenti al movimento della falsità delle loro idee, ma non si potrà negargli il diritto di esistere e di svilupparsi,

solo perché rifiuta alcuni dei principi». Viceversa, considera ragionevoli limiti a movimenti politici già esistenti, rendendosi favorevole a votare la formulazione nella misura in cui la limitazione in essa contenuta venga riferita al Partito fascista, e quindi a un fatto preciso storicamente determinato. E questo perché «il Partito fascista ha dimostrato di voler distruggere le libertà umane e civili del cittadino e ha portato il Paese alla rovina: per questo gli si deve negare il diritto all'esistenza». Togliatti richiama anche un vincolo esterno, quello contenuto nell'armistizio e nelle clausole del trattato di pace che si stava formulando nei riguardi dell'Italia e nei trattati di pace che erano già stati formulati in altri Paesi.

Al termine dei lavori della Commissione per la Costituzione questi elementi vengono raccolti in una Disposizione transitoria e finale che in quel momento è la prima e che così recita:

È proibita la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista.

La disposizione dell'articolo 56 della Costituzione per l'eleggibilità a senatore non è applicabile ai ministri, sottosegretari di Stato, deputati e consiglieri nazionali fascisti.

Sono stabilite con legge limitazioni temporanee alla eleggibilità e al diritto di voto per responsabilità fasciste.

Come si può notare, in sede di coordinamento formale, per rafforzare la delimitazione storica e concreta voluta da Togliatti fu inserito, come sopra evidenziato, l'aggettivo «disciolto».

Superato questo passaggio del testo provvisorio varato dalla ristretta Commissione dei 75, si passa quindi alla plenaria dell'intera Assemblea Costituente.

Il 29 ottobre 1947 in Aula, sia la mattina sia il pomeriggio, si discute soprattutto del carattere eccessivamente estensivo del concetto di «responsabilità fasciste» e quindi di come delimitarlo in modo ragionevole, cosa che sarà fatta sulla base di un emendamento di Mortati (DC).

Il 5 dicembre l'Aula, invece, sopprime il secondo comma, quello specifico sul Senato.

Resoconto sommario dell'onorevole Palmiro Togliatti nella prima Sottocommissione, 29 novembre 1946

Togliatti afferma che non si deve formulare un articolo che possa fornire pretesto a misure antidemocratiche, prestandosi a interpretazioni diverse. Afferma che, mentre oggi si conoscono i partiti esistenti, domani potrebbe svilupparsi in Italia un movimento nuovo, anarchico per esempio, e si domanda su quali basi lo si dovrebbe combattere. È del parere che dovrebbe essere combattuto sul terreno

della competizione politica democratica, convincendo gli aderenti al movimento della falsità delle loro idee, ma non si potrà negargli il diritto di esistere e di svilupparsi solo perché rifiuta alcuni dei principi contenuti nella formula in esame. Ritieni che l'articolo debba essere concretamente limitato e riferito a movimenti politici già esistenti.

Suggerisce si dica che «è proibita, in qualsiasi forma, la riorganizzazione di un partito fascista», perché si deve escludere dalla democrazia chi ha manifestato di essere il suo nemico.

Facendo questa proposta, si riferisce a un fatto preciso, storicamente determinato, limitandosi al richiamo storico del Partito fascista quale si è manifestato nella realtà politica del Paese dal 1919 al 1943, e non è quindi possibile alcuna interpretazione equivoca.

Ricorda del resto che una dichiarazione riguardante l'inammissibilità del Partito fascista è contenuta nell'armistizio e nelle clausole del trattato di pace che si sta elaborando nei riguardi dell'Italia e inoltre nei trattati di pace che sono stati già formulati per altri Paesi.

L'antifascismo come fondamento comune: il discorso fondativo in Aula di Aldo Moro

Nella discussione generale sul progetto, il 13 marzo 1947, Moro fa un intervento complessivo sui principi del testo e tratta diffusamente dell'antifascismo.

L'intento è quello di delimitare il concetto di una Costituzione pluralista, frutto dell'incontro tra forze diverse, rispetto a una specie di generico agnosticismo, per cui il pluralismo potrebbe contenere tutto e il suo contrario senza nessun discrimine ideale. Ora la Costituzione rappresenta, oltre che un momento di unità, anche uno di cesura rispetto al regime fascista. Non è pertanto ideologico in senso negativo dire che la Costituzione debba essere antifascista anziché genericamente afascista, come avrebbe voluto il costituente monarchico Lucifero.

Si tratta, dice Moro, di una «formula di convivenza», di una scelta comune su cui poggia l'edificio delle nuove istituzioni. Se gli italiani, a differenza di tedeschi e giapponesi, hanno avuto non una Costituzione imposta dagli Alleati o comunque pesantemente condizionata da essi, e possono vararla in un'Assemblea Costituente sovrana, è perché c'è stata la Resistenza antifascista, è perché si festeggia il 25 aprile, la Liberazione di Milano con il contributo rilevante del Comitato di Liberazione Nazionale: questo senza ridurre l'importanza decisiva dell'alleanza antifascista internazionale e, nel nostro caso, delle democrazie occidentali. L'antifascismo quindi per Moro è «non un'ideologia di parte», ma «una felice convergenza di posizioni». Una convergenza in positivo con i caratteri aperti della nuova Repubblica, non in negativo con eccessivi proibizionismi.

Testo parziale dell'intervento dell'onorevole Aldo Moro in Aula, 13 marzo 1947

«Divisi — come siamo — da diverse intuizioni politiche, da diversi orientamenti ideologici, tuttavia noi siamo membri di una comunità, la comunità del nostro Stato e vi restiamo uniti sulla base di un'elementare semplice idea dell'uomo, la quale ci accomuna a determinare un rispetto reciproco degli uni verso gli altri. Costruendo il nuovo Stato noi determiniamo una formula di convivenza, non facciamo soltanto dell'organizzazione dello Stato, non definiamo soltanto alcuni diritti che intendiamo sanzionare per la nostra sicurezza nell'avvenire; determiniamo appunto una formula di convivenza, la quale sia premessa necessaria e sufficiente per la costruzione del nuovo Stato.

Quando io ripenso a quella che è stata la vigilia del 2 giugno, quando mi ritorna alla mente la mobilitazione spirituale che tutte quante le forze politiche hanno fatto nel nostro Paese — una mobilitazione la quale tendeva appunto a dare alcuni supremi orientamenti di vita umana e sociale — quando ripenso che questa mobilitazione era precisamente determinata dalla coscienza di questo grande atto che si stava per compiere, di questa grande e decisiva ricerca da fare, io dico che veramente di questa fondamentale ideologia che ci accomuna noi non possiamo fare a meno, se non vogliamo fare della nostra Costituzione uno strumento antistorico e inefficiente.

Diceva l'onorevole Lucifero nel corso del suo interessante intervento in sede di discussione generale, riprendendo un'idea lungamente espressa nella nostra cordiale discussione in sede di Sottocommissione, che era suo desiderio che la nuova Costituzione italiana fosse una Costituzione non antifascista, bensì afascista. Io, come già espresso in sede di Commissione all'amico Lucifero, qualche riserva su questo punto torno a esprimerla, perché mi sembra che questo elementare substrato ideologico, nel quale tutti quanti noi uomini della democrazia possiamo convenire, si ricolleggi appunto alla nostra comune opposizione di fronte a quella che fu la lunga oppressione fascista dei valori della personalità umana e della solidarietà sociale.

Non possiamo in questo senso fare una Costituzione afascista, cioè non possiamo prescindere da quello che è stato, nel nostro Paese, un movimento storico di importanza grandissima il quale nella sua negatività ha travolto per anni le coscienze e le istituzioni. Non possiamo dimenticare quello che è stato, perché questa Costituzione emerge da quella resistenza, da quella lotta, da quella negazione, per le quali ci siamo trovati insieme sul fronte della resistenza e della guerra rivoluzionaria e ora ci troviamo insieme per questo impegno di affermazione dei valori supremi della dignità umana e della vita sociale.

Guai a noi, se per una malintesa preoccupazione di serbare appunto la nostra Costituzione da una infiltrazione di motivi partigiani dimenticassimo questa sostanza comune che ci unisce e la necessità di un raccordo alla situazione storica nella quale questa Costituzione italiana si pone.

La Costituzione nasce in un momento di agitazioni e di emozioni. Quando vi sono scontri di interessi e di intuizioni, nei momenti duri e tragici, nascono le Costituzioni, e portano di questa lotta, dalla quale emergono, il tratto caratteristico. Non possiamo, ripeto, se non vogliamo fare della Costituzione uno strumento inefficiente, prescindere da questa comune, costante rivendicazione di libertà e giustizia. Sono queste le cose che devono essere a base della nostra Costituzione».

Lo sviluppo della Costituzione: l'antifascismo e gli aggiornamenti necessari

La prudenza nel proibire e la fiducia nella capacità integratrice della Repubblica, anche grazie ai nuovi legami europei e atlantici come pilastri di un ancoraggio solido alla democrazia e al pluralismo, sono state le direzioni di fondo nell'applicazione della disposizione e, più in generale, nell'attuazione della Costituzione.

Così, anche quando nel 1952 si ritenne utile e necessario varare la cosiddetta legge Scelba per dare a essa strumenti pratici di attuazione, le concrete norme ordinarie, come quella sull'apologia di fascismo o quella di scioglimento di organizzazioni fasciste, sono state tradizionalmente ritenute applicabili, grazie anche ad alcune puntuali sentenze della Corte costituzionale, ove vi fosse un pericolo effettivo di ricostituzione del disciolto Partito fascista e non solo atti provocatori individuali o di piccoli gruppi irrilevanti.

Ritroviamo di nuovo Aldo Moro in Aula, il 13 marzo 1953, che si oppone con forza a prorogare i limiti previsti dal secondo comma della disposizione. Quei limiti all'elettorato attivo e passivo erano giustificati infatti dal fatto che «ancora il regime democratico era agli inizi e non aveva avuto il tempo di consolidarsi nella coscienza del nostro popolo». A distanza di alcuni anni ripetere quella limitazione rischiava invece di essere una prova di debolezza della democrazia più che di forza. Questa ispirazione di fondo si è rivelata vincente: tutte le forze politico-parlamentari hanno realizzato una positiva convergenza verso i Principi della Prima parte della Costituzione, compresa la destra politica. Per questa ragione il nostro Paese, dopo il crollo del Muro di Berlino, ha potuto sperimentare senza traumi la logica dell'alternanza democratica che non aveva conosciuto negli anni della Guerra fredda.

La progressiva convergenza ha reso anche possibile la ricerca di riforme del testo costituzionale. Tuttavia, le distanze ideologiche, come sottolineato da Costantino Mortati, uno degli autori chiave del testo, se da una parte avevano consentito un compromesso alto e fecondo sui Principi fondamentali e sulla Prima Parte sui diritti e doveri dei cittadini, dall'altra, a causa della diffidenza reciproca, avevano portato invece consapevolmente al varo di istituzioni deboli, nel timore verso chi avrebbe governato. Da qui la disseminazione di poteri di veto, come il sistema bicamerale perfettamente paritario. Questa ricerca di istituzioni nuove, rafforzate, più coerenti con i Principi e i Diritti esigenti della Prima parte, è ancora in corso e spesso è bloccata dalla confusione tra le regole del gioco, che devono essere largamente condivise, rispetto alle scelte di governo, che sono fisiologicamente alternative. È però una ricerca da perseguire, perché la Repubblica nata dalla Resistenza si identifica con i principi della Prima parte della Costituzione, che restano sostanzialmente

validi, al netto di qualche possibile aggiornamento puntuale (come il diritto all'ambiente recentemente inserito con una revisione puntuale del testo all'art. 9 Cost.), mentre gli strumenti della Seconda parte possono essere ripensati in modo laico e adeguato all'oggi.

Il «saluto romano»: la sentenza 16153/2024 della Corte di Cassazione

Il 17 aprile 2024 sono state depositate le motivazioni della sentenza relativa al «saluto romano». Secondo le Sezioni unite, la condotta tenuta durante una manifestazione pubblica consistente nella risposta alla «chiamata del presente» e nell'esecuzione del cosiddetto «saluto romano» — rituali che richiamano la gestualità tipica del disciolto Partito fascista — configura il reato previsto dall'articolo 5 della legge Scelba (legge 20 giugno 1952, n. 645). In particolare, questa condotta, tenendo conto del contesto e delle circostanze del caso, è in grado di generare un concreto pericolo di riorganizzazione del Partito fascista, attività vietata dalla XII disposizione transitoria e finale della Costituzione.

La Corte precisa che la condotta può configurare anche il reato di pericolo presunto, previsto dall'articolo 2, comma 1, del Decreto legge n. 122 del 26 aprile 1993, convertito dalla legge 25 giugno 1993, n. 205 (legge Mancino). Il reato si configura quando, considerato il contesto complessivo dei fatti, la condotta costituisce una tipica espressione di movimenti, gruppi o associazioni indicati al secondo comma dell'articolo 604-bis del Codice penale, che si dedicano alla propaganda e all'istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica o religiosa.

Si tratta di due reati separati, disciplinati da leggi differenti e a protezione di beni giuridici distinti, ma entrambi si realizzano tramite la partecipazione a riunioni pubbliche: il primo si concretizza con modalità tipiche del disciolto Partito fascista, mentre il secondo attraverso comportamenti propri di gruppi, movimenti o associazioni finalizzati all'incitamento alla discriminazione o alla violenza. Non esiste un rapporto di specialità tra i due reati, quindi è possibile che si verifichi una loro concorrenza, in senso sia materiale sia formale, quando ricorrono i requisiti previsti dalla legge.

Conclusioni

Come abbiamo visto, le origini del patto costituzionale in relazione alla XII disposizione evidenziano il fondamento antifascista, e non solo afascista, della nostra Costituzione. Un fascismo tuttavia inteso più come fatto storico che come modello ideologico. Il che non significa che la prima parte della XII disposizione, come evidenziato, possa essere declassabile a norma puramente transitoria o con funzione meramente ideologica. Infatti, anche se la scommessa di fondo dei costituenti italiani è andata a favore dell'adozione

del modello della «democrazia aperta», e non nel senso del modello della «democrazia protetta» (adottato dalla Legge Fondamentale tedesca del 1949 e utilizzato dalla Corte costituzionale federale per la messa fuorilegge del partito neonazista nel 1952 e del partito comunista nel 1956), è indubitabile che la XII disposizione presenta una validità permanente, configurando un deterrente costituzionale alla formazione e alla partecipazione alla vita pubblica di partiti che riproducono la volontà di soppressione violenta della democrazia e delle libertà.

Allo stesso tempo, è stata adottata molta cautela nello scioglimento di gruppi neofascisti. Penalmente punibili, infatti, sono solo quelle manifestazioni di pensiero interpretabili come propedeutiche alla costruzione di un partito politico di stampo fascista e alla commissione di gravi reati. Questo ragionamento è d'altra parte coerente con il rispetto dei principi del pluralismo e con la salvaguardia dei diritti e delle idee delle opposizioni.

Rimangono e si ripresentano in modo periodico, relativamente alla XII disposizione, una serie di interrogativi che vanno oltre la nascita della disposizione e che coinvolgono anche questioni relative alla forza o alla fragilità delle democrazie e alla necessità di proteggerle dai loro nemici attuali e futuri.

In Italia, sebbene manchi una difesa diretta ed espressa dell'impianto democratico liberale, esiste un insieme di norme che lo tutela. È necessario che questo complesso di norme che fanno da base al nostro assetto costituzionale venga tenuto di conto come patrimonio comune a livello politico, giuridico e sociale, e al contempo venga veicolato da una coscienza collettiva che consolidi sempre di più l'incompatibilità della Repubblica con ogni tentativo di soppressione delle libertà dell'individuo e la riduzione del pluralismo.

Per un 25 aprile in cui tutti possano riconoscersi

Trent'anni fa, nel 1995, a cinquant'anni dalla Liberazione, lo storico Pietro Scoppola scrisse un agile volumetto *25 aprile. Liberazione*, edito da Einaudi, contro la tentazione di ritenere superata la caratterizzazione antifascista della Costituzione, come se essa dovesse ritenersi una caratteristica transeunte, ma al tempo stesso richiamando il significato positivo dell'antifascismo che, come tale, si presta a essere elemento condiviso tra tutte le forze politiche parlamentari. Ciò perché il successo del disegno degasperiano della prima legislatura, con l'ancoraggio alle democrazie occidentali, sempre più condiviso da tutti nel corso del tempo, aveva rimosso le interpretazioni giacobine di quel riferimento, nonché gli elementi di nostalgia per il passato autoritario.

Il 25 aprile non può essere quindi un'occasione di scontro tra parti, all'insegna di una delegittimazione reciproca, ma va sempre più vissuto come effettiva base comune. Per riprendere Scoppola:

«Gli italiani stentano a trovarsi uniti sui momenti salienti della loro storia, non vi è nel nostro Paese il sentimento radicato di una storia comune; l'opera degli storici ha contribuito con interpretazioni radicali e unilaterali [...] Non c'è nulla di irenico nell'idea di una storia comune [...] non è altro che la coscienza di una corresponsabilità [...] Il 25 aprile è certamente un atto rivoluzionario, ma il suo esito è quello del superamento della cultura della rivoluzione [...]. La liberazione che il 25 aprile ricorda, nel suo nesso indissolubile con la Costituzione, ha un'universale valenza [...]. La cultura della liberazione non implica un punto di arrivo, non ha come la cultura della rivoluzione modelli definiti di società da proporre [...] rappresenta un principio di non appagamento rispetto a tutti i risultati raggiunti».

Sitografia (consultata il 3 giugno 2025)

<https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>

<https://www.astrid-online.it/>

<https://www.federalismi.it/>

<https://www.nascitacostituzione.it/index.htm>

<https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>

<https://www.osservatorioaic.it/>

<https://www.salviamolacostituzione.it/>

Bibliografia

- Barbera A. (2016), *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, Giuffré.
- S. Bartole e R. Bin (a cura di) (2008), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam.
- Bologna C. (2023), *Costituzione e partiti antisistema*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Caleca F. (2024), *Recensione a C. Bologna, Costituzione e partiti antisistema*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 194, «Nomos. Le attualità nel diritto», vol. 1, 2024.
- Ceccanti S. (2004), *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, Giappichelli.
- Ceccanti S. (2003), *Le democrazie protette: da eccezione a regola già prima dell'11 settembre*, Associazione Italiana Costituzionalisti, Convegno annuale, https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/aic200310/ccecanti.html (consultato il 3 giugno 2025).
- Ceccanti S. e Tega D. (2005), *La protezione della democrazia dei partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione*. In A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, Giappichelli, pp. 37-74.
- Curreri S., *Lezioni sui diritti fondamentali*, Milano, FrancoAngeli.

- Delledonne G., Martinico G., Monti M. e Pacini F. (2022), *Populismo e Costituzione. Una prospettiva giuridica*, Milano, Mondadori Università.
- D'Elia G. (2008), *Disposizione XII*. In R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. 3, pp. 2786-2789.
- Golia A. Jr. (2020), *L'antifascismo della Costituzione italiana alla prova degli spazi giuridici digitali. Considerazioni su partecipazione politica, libertà d'espressione online e democrazia (non) protetta in CasaPound c. Facebook e Forza Nuova c. Facebook*, <https://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?artid=43624&dpat h=document&dfile=10062020113001.pdf&content=L%27antifascismo%2Bdella %2BCostituzione%2Bitaliana%2Balla%2Bprova%2Bdegli%2Bspazi%2Bgiuridic i%2Bdigitali%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B> (consultato il 3 giugno 2025).
- Luciani M. (1991), *Antifascismo e nascita della Costituzione*, «Politica del diritto», 2, pp. 183-200.
- Mazzarolli L.A. (2008), *XII*. In S. Bartole S. e R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, pp. 1218-1220.
- Mortati C. (1972), *Costituzionalità nel disegno di legge per la repressione dell'attività fascista*. In C. Mortati, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, Giuffrè, pp. 73-76.
- Nacci M.G. (2018), *Contrassegni politico-elettorali, simboli fascisti e XII disposizione transitoria e finale della Costituzione. Note a margine di un recente caso di esclusione ex post dalle elezioni della lista «Fasci Italiani del Lavoro»*, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37153> (consultato il 3 giugno 2025).
- Paruzzo F. (2024), *La XII Disposizione transitoria e finale: tra garanzia «antirazzista» della legge Mancino e specificità della matrice antifascista*, https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2024_3_13_Paruzzo.pdf (consultato il 3 giugno 2025).
- Pezzini B. (2011), *Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della costituzione repubblicana*. In M. D'Amico e B. Randazzo (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, pp. 1379-1402, <http://www.salviamolacostituzione.bg.it/wp-content/uploads/2013/04/pezzini-xii-disposizione.pdf> (consultato il 3 giugno 2025).
- Pizzorusso A. (1995), *Disp. XII*. In *Commentario Branca-Pizzorusso. Disposizioni transitorie e finali, I-XVIII, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale, 1948-1993*, Bologna-Roma, Zanichelli.
- Scoppola P. (1995), 25 Aprile. *Liberazione*, Torino, Einaudi.
- Sterpa A. (2024), *Il «saluto romano» tra divieto di ricostituzione del partito fascista, discriminazione e difesa dei valori costituzionale*, «Rivista giuridica delle forze armate e di polizia» vol. 2, pp. 5-26, https://www.jovene.it/public/allegati/170_RIV.GIUR.FA.POL.2.2024-openaccess.pdf (consultato il 3 giugno 2025).

Vigevani G.E. (2019), *Origine e attualità della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione: i limiti della tutela della Democrazia*, «Rivista dei diritti dei media», vol. 1, https://www.astrid-online.it/static/upload/pape/paper1_vigevani.pdf (consultato il 3 giugno 2025).

Scheda didattica per l'apprendimento

1. I partiti estremisti andrebbero messi fuori legge?
2. I partiti estremisti andrebbero esclusi dalle coalizioni di governo o è meglio integrarli, specie se sono partiti minori?
3. Quali sono gli elementi più attuali dei discorsi effettuati all'interno dell'Assemblea Costituente?
4. Le Costituzioni entrate in vigore dopo la Seconda guerra mondiale offrono protezioni sufficienti a contrastare minacce autoritarie del tempo presente e a scongiurare i pericoli di derive autoritarie?
5. Nelle attuali condizioni politiche esistono i presupposti per vivere l'antifascismo come un valore permanente e condiviso?
6. Le condotte di apologia/esaltazione di riti e parole d'ordine del fascismo dovrebbero oppure no essere trattate più restrittivamente in termini legislativi?
7. I partiti antisistema di estrema destra e estrema sinistra messi fuori-legge in Germania negli anni Cinquanta raccoglievano pochi punti percentuali di consenso. Oggi che un partito «antisistema» di ultra-destra come l'Afd supera il 20% le norme configuranti la democrazia protetta tedesca mantengono intatta la loro validità?
8. Le minacce alla democrazia oggi sono sempre più spesso di tipo ibrido, combinano cioè elementi tradizionali con elementi inediti come gli attacchi informatici e le interferenze di tipo immateriale. Questi mutamenti richiedono anche cambiamenti legislativi, e se sì di che tipo?
9. L'appartenenza all'Unione Europea, con il conseguente obbligo di osservarne i trattati, contribuisce in modo significativo ad alzare l'efficacia dei meccanismi di protezione della democrazia da rischi di degenerazione?
10. Visto l'assetto del sistema politico-istituzionale, dovrebbe oppure no essere posto all'ordine del giorno il tema dell'innalzamento dei quorum previsti per le revisioni costituzionali (art. 138) e per eleggere gli organi costituzionali di garanzia come il presidente della Repubblica e la Corte costituzionale?

CAPITOLO 3

La costituzione e i suoi principi fondamentali

di Paola Piciacchia

Scheda introduttiva

La Costituzione è la legge fondamentale dello Stato, un documento dove sono contenuti i principi fondamentali che ispirano l'azione dello Stato e della convivenza civile e dove sono enunciati i diritti e i doveri dei cittadini. La Costituzione contiene anche tutte le regole relative all'architettura costituzionale, dalle funzioni ai compiti e all'organizzazione del Parlamento, del Governo, del Presidente della Repubblica, della Corte costituzionale, dalle garanzie costituzionali a tutte le regole relative ai rapporti tra lo Stato centrale e le sue componenti decentrate: Regioni, Province e Comuni.

L'attuale Costituzione italiana è entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

Si compone di due parti: una prima parte (artt. 1-54), dove sono enunciati tutti i principi fondamentali che devono ispirare le finalità dello Stato e dove sono riconosciuti tutti i diritti e i doveri dei cittadini, e una seconda parte (artt. 55-139) relativa all'ordinamento della Repubblica, ovvero alla disciplina dei suoi organi costituzionali (Parlamento titolo I, presidente della Repubblica titolo II e Governo titolo III), alla magistratura (titolo IV), ai rapporti con le altre articolazioni dello Stato (Regioni, Province e Comuni, titolo V), alle garanzie costituzionali (titolo VI, Corte costituzionale e procedura di revisione costituzionale).

La nascita della Costituzione italiana del 1948

Il referendum del 2 giugno 1946 e il suffragio universale

Dopo la Seconda guerra mondiale, la data del 2 giugno 1946 è passata alla storia, perché quel giorno i cittadini italiani furono chiamati a decidere tra monarchia e repubblica, cioè a scegliere, tramite referendum, tra il mantenimento come Capo dello Stato del re, di origine dinastica e non rappresentativo, oppure il passaggio alla repubblica e a un Capo dello Stato rappresentativo, il Presidente della Repubblica.

Quello stesso giorno gli italiani furono chiamati anche a eleggere i componenti dell'Assemblea Costituente, la quale avrebbe avuto il compito di redigere una nuova Costituzione, appunto la Carta fondamentale dello Stato italiano che avrebbe sostituito lo Statuto albertino del 1848.

Il 2 giugno 1946 fu un giorno molto importante per un altro motivo: per la prima volta nella storia italiana tutte le donne poterono esercitare il diritto di voto riconosciuto da una decisione del Governo di Ivanoe Bonomi del 31 gennaio 1945, con la quale si arrivò al «pieno» suffragio universale. Il suffragio universale maschile, infatti, era già stato introdotto nel 1912, e solo nel 1946 anche le donne per la prima volta poterono esprimersi come gli uomini: si è trattato di una grande conquista democratica e di civiltà.

Il 10 giugno 1946 furono proclamati i risultati del referendum con i quali fu decretata la nascita della Repubblica, che fu scelta da 12.717.923 di elettori, con uno scarto di quasi due milioni rispetto ai voti di chi si era pronunciato a favore della monarchia.

La Costituzione degli italiani

<https://www.raiplay.it/programmi/lacostituzionedegliitaliani> (consultato il 3 giugno 2025).

<https://www.raiplay.it/programmi/laleggefondamentale75anniversario> (consultato il 3 giugno 2025).

Il diritto di voto alle donne

<https://www.raiplay.it/video/2021/05/Volere-votare-fe6c0c76-d442-42ca-8580-52edb507e3e9.html> (consultato il 3 giugno 2025).

Sull'impatto emotivo del voto alle donne

Film: *C'è ancora domani* di Paola Cortellesi (2023)

L'Assemblea Costituente e la nuova forma dello Stato

Con la contestuale elezione dei membri dell'Assemblea Costituente, rappresentativa dei numerosi partiti dell'arco costituzionale, ebbe così inizio il periodo di gestazione della nuova Costituzione. Questa vide la luce il 22 dicembre 1947, approvata con il 90% di voti favorevoli dopo un intenso periodo di lavori svolti in Assemblea nello spirito del compromesso, in particolare in seno alla Commissione dei 75 (Commissione per la Costituzione) nominata con lo scopo di predisporre un progetto da sottoporre al *plenum* dell'Assemblea dove poi si sarebbe svolto il dibattito generale.

La nuova Costituzione fu poi promulgata dal capo provvisorio dello Stato, Enrico de Nicola, il 27 dicembre 1947, ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948.

La prima parte della Costituzione italiana e i principi fondamentali

I principi fondamentali dello Stato italiano sono in particolare espressi *nei primi dodici* articoli della Costituzione e costituiscono le basi, le radici profonde che ispirano l'azione dello Stato, i cardini dell'ordinamento in cui tutti i cittadini sono chiamati a rispecchiarsi. Essi rappresentano un orientamento e un vincolo per il legislatore e per l'interprete della Costituzione e delle leggi, in quanto enunciano valori inderogabili dell'ordinamento che non possono essere messi in discussione neanche quando, attraverso l'apposito procedimento di revisione previsto dall'articolo 138, si intenda modificare la Costituzione.

Il principio democratico e lavorista

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione (art. 1).

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (art. 4).

L'articolo 1 della Costituzione italiana enuncia il principio democratico e della sovranità popolare. Innanzitutto, esplicita la scelta operata il 2 giugno

1946 sancendo la forma repubblicana dello Stato, la quale, secondo l'ultimo articolo della Costituzione, il 139, non può essere oggetto di revisione.

Nel definire la Repubblica come democratica l'articolo 1 fonda il potere politico sul suffragio universale e stabilisce che la sua fonte di legittimazione sono tutti i cittadini, secondo quanto stabilito dalla Costituzione all'articolo 48 (diritto di voto) e secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A dare effettività al principio democratico contribuiscono poi le regole relative alla forma di governo (che definisce il rapporto tra Parlamento e Governo ed è disciplinata dall'articolo 94), al sistema dei partiti (riconosciuti dall'articolo 49) e al sistema elettorale, ovvero il meccanismo per trasformare il voto dei cittadini in seggi in Parlamento e che in Italia è disciplinato dalla legge.

Dire che la sovranità appartiene al popolo significa dunque attribuire a tutti i cittadini la titolarità del potere: questi lo esercitano secondo quanto stabilito dalla Costituzione e dalla legge, ovvero tramite le regole della *democrazia rappresentativa*, con l'elezione dei propri rappresentanti (il rinvio è agli articoli 56-58 che disciplinano l'elezione delle Camere e all'articolo 122 sull'elezione dei Consigli regionali), ma anche attraverso le regole della *democrazia diretta* nelle forme del *referendum abrogativo* previsto dall'articolo 75 e del *referendum approvativo* delle leggi costituzionali previsto dall'articolo 138.

L'articolo 1, sancendo che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro, esprime altresì un altro principio molto importante, quello *lavorista*. La Costituzione attribuisce al lavoro un valore primario di realizzazione della persona umana. Non per niente lo collega al diritto al lavoro — sancito dall'articolo 4 — che la Repubblica riconosce a tutti i cittadini promuovendo le condizioni che lo rendano effettivo, quale attività che il cittadino ha il *dovere* di svolgere secondo le proprie possibilità e le proprie scelte per concorrere «al progresso materiale o spirituale della società».

Attraverso l'affermazione del principio lavorista il Costituente ha voluto quindi correlare il principio di sovranità popolare al suo ancoraggio sociale, mettendo in rilievo il ruolo delle classi lavoratrici alla costruzione della Repubblica.

Il riconoscimento dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2).

La Costituzione italiana, al pari di altre Costituzioni, riconosce i diritti fondamentali dei cittadini che vengono collocati nella Parte I immediatamente

dopo l'enunciazione dei principi fondamentali. Questa è però anticipata da un articolo importantissimo inserito tra i principi fondamentali che ne costituisce il fondamento, l'articolo 2 che sancisce il principio del riconoscimento da parte della Repubblica dei diritti inviolabili dell'uomo e dei doveri inderogabili.

Le dichiarazioni dei diritti del 1789 e del 1948

Se andiamo indietro nel tempo, già nel 1789 in Francia la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino all'articolo 1 aveva sancito che «Gli uomini nascono e restano liberi e uguali nei diritti. Le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull'utilità comune».

<http://www.dircost.unito.it/cs/docs/francia1789.htm> (consultato il 3 giugno 2025).

Anche la Dichiarazione universale dei diritti umani dell'Onu del 1948, lo stesso anno dell'entrata in vigore della nostra Costituzione, all'articolo 1 proclama che «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza». https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE_diritti_umani_4lingue.pdf (consultato il 3 giugno 2025).

Nel 1950 la Convenzione europea dei diritti umani impose alle parti contraenti l'obbligo di rispettare i diritti dell'uomo riconosciuti a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della Convenzione stessa (art. 1).

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita (consultato il 3 giugno 2025).

Attraverso l'enunciato dell'articolo 2 la Costituzione afferma il *principio personalista*, che esprime il primato della persona umana rispetto al potere e allo Stato e che pone al primo posto tra i valori fondanti dell'ordinamento quello della dignità dell'uomo, quindi lo sviluppo e la valorizzazione della persona umana. Nel riconoscere i diritti inviolabili, la Costituzione intende dire che essi non sono attribuiti ma appartengono agli uomini in quanto tali, sono preesistenti all'ordinamento e vanno da esso garantiti.

I diritti sono definiti inviolabili e questo significa che sono immodificabili, non possono costituire oggetto di revisione per quanto concerne sia la loro esistenza sia il loro contenuto essenziale. In tal senso la disciplina delle libertà non può essere ristretta, ma è ammissibile invece una revisione volta al riconoscimento di altri diritti o più favorevole alle necessità di libertà.

I diritti inviolabili sono caratterizzati dall'assolutezza e possono essere fatti valere nei confronti di tutti; sono indisponibili e inalienabili, ovvero non possono essere trasferiti da chi ne è titolare; sono irrinunciabili e imprescrittibili, quindi il non esercizio non ne comporta la decadenza.

L'articolazione dei diritti nel testo costituzionale

Nella Costituzione i diritti sono poi dettagliatamente disciplinati nella Parte I, dedicata appunto ai diritti e ai doveri (artt. 13-54), dove troviamo, nei *Rapporti civili*, il riconoscimento dell'inviolabilità della libertà personale (art.13), del domicilio (art. 14), della libertà e della segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione (art.15), e della difesa in giudizio (art. 24); il riconoscimento del diritto di circolazione e di soggiorno sul territorio nazionale (art. 16), di riunione (art. 17), di associazione (art. 18), di professare liberamente la propria fede (art. 19), di manifestare liberamente il proprio pensiero (art. 21).

La Costituzione afferma poi i cosiddetti «diritti sociali», nella parte dedicata ai *Rapporti etico-sociali* (artt. 29-34), dove trovano uno specifico riconoscimento la famiglia, la salute, le arti e le scienze, l'insegnamento e la scuola.

Nella Parte I il testo costituzionale disciplina anche i *Rapporti economici* (tutela del lavoro, parità tra uomini e donne, diritto di sciopero, iniziativa economica pubblica e privata, diritto di proprietà, artt. 35-47) e, infine i *Rapporti politici*, nell'ambito dei quali trovano un esplicito riconoscimento il diritto di voto, il cui esercizio viene definito un dovere civico (art. 48), il ruolo dei partiti politici (art. 49), il dovere di difesa della patria (art. 52), il dovere di contribuire alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva di ciascuno (art. 53).

La Costituzione chiude questa parte con un altro articolo fondamentale, il 54, che impone ai cittadini il *dovere* di rispettare la Costituzione e le leggi.

L'articolo 2, nel riconoscere i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, enuncia anche un altro importante principio, quello *pluralista*: ciò significa che l'individuo non viene considerato solo come singola persona nella sua individualità, ma anche nell'ambito delle formazioni sociali e in quelle comunità intermedie (dalla famiglia, alla scuola, alla Chiesa, al partito, al sindacato, all'associazione culturale, sportiva, ecc.), dove può esprimersi la sua personalità.

In secondo luogo, l'articolo 2, dopo aver riconosciuto i diritti inviolabili dell'uomo degni di tutela, nella seconda parte afferma il *principio solidaristico*. Esso comporta per tutti i cittadini, nessuno escluso, di assolvere inderogabilmente, sul piano giuridico ma anche politico e morale, ai doveri che derivano dall'appartenenza alla società, imposti dalla Costituzione ma anche dalle leggi. L'assolvimento di questi doveri è fondamentale per la realizzazione della solidarietà politica, economica e sociale. Chi esercita il potere dunque dovrà e potrà specificare i doveri e il perimetro dei diritti e i limiti che a essi possono essere posti a tutela del rispetto degli altri, affinché dunque la libertà non diventi arbitrio e rischi di ledere i diritti altrui.

Diritti e doveri vanno dunque di pari passo: non si possono pretendere i diritti se non vengono rispettati anche i doveri a essi connessi.

In tal senso il principio solidaristico enunciato dalla Costituzione mira a creare una comunità legata da diritti e doveri nella quale il rispetto per i primi

e l'assolvimento dei secondi permettano la convivenza civile di una società ordinata.

Per questo le libertà non sono assolute e senza limiti: la libertà non può essere esercitata violando la legge o limitando quella altrui. E in determinate circostanze la Costituzione e la legge cui essa rinvia possono stabilire dei limiti alle libertà.

Il principio di uguaglianza

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3).

L'articolo 3 è senza alcun dubbio uno dei più importanti della Costituzione, perché enuncia uno dei principi cardine per una democrazia, il suo stesso presupposto: il principio di uguaglianza.

Il principio di uguaglianza comporta che tutti i cittadini, senza distinzione alcuna, sono uguali di fronte alla legge. Questo significa che diritti e doveri valgono per tutti in modo uguale, senza differenze e senza privilegi.

Inoltre, nessuno può essere discriminato per questioni legate al sesso, al colore della pelle, alla lingua parlata, alle credenze religiose, alle opinioni politiche o alla condizione economica e sociale in cui si trova.

Questo non vuol dire che si debbano ignorare le naturali differenze che esistono tra gli uomini, ma che tutti gli uomini hanno pari dignità e non possono essere considerati in modo diverso a seconda della loro appartenenza a una specifica categoria (maschio o femmina, cristiano o musulmano, ricco o povero, magro o grasso, forti e deboli, capaci e incapaci, ecc.). Dal principio di uguaglianza discende dunque che non possono essere ammesse forme di razzismo e azioni nei confronti dei nostri simili dettate dal pregiudizio e nessuna forma di discriminazione. Questo tipo di uguaglianza è quella cosiddetta «formale».

Ma l'articolo 3 è composto anche di un'ulteriore parte che contiene il principio di uguaglianza «sostanziale». Cosa significa? Come ci dice la Costituzione, significa che il compito dello Stato è quello di rimuovere tutti quegli ostacoli, siano essi di natura sociale o economica, che possano limitare l'uguaglianza e la libertà degli uomini impedendo il pieno sviluppo della persona umana, la sua dignità e la sua realizzazione nel contesto sociale, in termini di partecipazione sia alla vita sociale ed economica, sia alla vita politica. Lo Stato, dunque, si

deve adoperare per rendere effettivo il principio di uguaglianza introducendo normative a tutela delle categorie più svantaggiate in modo che esse abbiano le stesse possibilità di quelle meno svantaggiate.

Quindi allo Stato si impone, anche se può sembrare una specie di contraddizione, di introdurre discipline differenziate per categorie differenziate, quelle socialmente svantaggiate, affinché questa differenziazione possa contribuire a rimuovere quegli ostacoli che impediscono ad alcuni soggetti di esprimere pienamente la propria personalità. Questi interventi normativi dello Stato si definiscono *azioni positive*, con le quali si cerca di garantire alle categorie che partono con meno vantaggi eguali possibilità di esercitare i diritti e una reale parità di trattamento.

Si pensi per esempio alla disparità di trattamento tra uomini e donne e alla necessità avvertita nell'esperienza repubblicana di introdurre normative volte a riservare alle donne le cosiddette «quote rosa», ovvero un numero di posti riservati alle donne in determinati organismi decisionali sia nel pubblico sia nel privato.

Il rapporto con le autonomie locali

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 5).

In questo articolo la Costituzione riconosce un principio molto importante, quello che (insieme anche agli articoli 114, 115 e 126) definisce il sistema delle autonomie locali quale componente fondamentale e caratterizzante l'ordinamento italiano.

Sancendo il carattere unitario e indivisibile della Repubblica, intende collocare il principio del decentramento quale elemento di valorizzazione delle autonomie locali, ma sempre nell'ambito di una visione politica in cui l'unitarietà della Repubblica non possa essere messa in discussione. Ciò significa che la Costituzione protegge la Repubblica nel suo essere una e indivisibile, ma promuovendo l'autonomia delle sue articolazioni interne in Comuni, Province e Regioni disciplinate nella seconda parte della Costituzione.

Il rapporto tra Stato e Chiesa e le confessioni acattoliche

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi.

Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale (art. 7).

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze (art. 8).

Tra i principi fondamentali il costituente ha inserito anche quelli relativi alla regolamentazione dei rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose, superando l'impostazione dello Statuto albertino del 1948, il quale all'articolo 1 indicava come sola religione dello Stato la religione cattolica, apostolica e romana.

Questa nuova impostazione risulta essere il diretto corollario della libertà religiosa individuale richiamata dall'articolo 3 sul principio di uguaglianza e sul divieto di discriminazioni basate, tra le altre cose, sul fattore religioso, e dall'articolo 19 che riconosce il diritto di professare la propria fede religiosa in forma sia individuale sia associata, ricollegandolo di fatto ai diritti di riunione, di associazione e di manifestazione del pensiero enunciati dagli articoli 17, 18, 21.

In primo luogo, all'articolo 7 la Costituzione si preoccupa di definire il rapporto tra Stato italiano e Chiesa cattolica, e lo fa sulla base di un criterio di netta separazione: entrambi vengono infatti definiti «indipendenti e sovrani». La Costituzione riconosce un ruolo privilegiato alla Chiesa cattolica, regolando i rapporti — viene specificato — con i Patti Lateranensi del 1929 e le successive modifiche. Occorre ricordare che con i Patti Lateranensi del 1929 era stata posta fine alla cosiddetta «questione romana» e al dissidio tra Stato italiano e Chiesa, che si protraeva dal 1870, anno della cosiddetta «breccia di porta Pia», cioè della conquista di Roma da parte del Regno d'Italia e dell'inizio dei rapporti conflittuali tra Stato e Chiesa cattolica, culminati con l'emanazione del «non expedit», una disposizione papale che ingiungeva ai cattolici italiani di non partecipare alla vita pubblica e di non recarsi alle urne. Questa rimase la situazione fino alla firma dei Patti Lateranensi, l'11 febbraio 1929, quando con un Trattato, parte integrante dei Patti, fu creata la Città del Vaticano in cambio della rinuncia da parte del pontefice ad alcuni territori a livello nazionale e si attribuì l'extraterritorialità ad alcuni palazzi e basiliche al di fuori della Città del Vaticano; con il Concordato (altra parte integrante dei Patti) venne regolamentato lo *status* della religione cattolica in Italia.

L'articolo 8 della Costituzione, oltre a rendere esplicito, al comma 1, il principio di uguaglianza di fronte alla legge di tutte le confessioni religiose, riconosce l'esistenza di quelle acattoliche e la libertà di organizzazione dei

propri statuti, i quali incontrano il limite di non doversi porre in contrasto con l'ordinamento giuridico italiano.

In questo modo la Costituzione italiana riconosce il pluralismo religioso.

Il secondo comma dell'articolo 8 infine stabilisce anche per le altre confessioni religiose, diverse da quella cattolica, la possibilità di regolamentare i rapporti con lo Stato italiano. Come? Attraverso «intese», ovvero accordi stipulati tra le rappresentanze delle singole confessioni religiose e lo Stato italiano e approvate da una legge. Arrivare alla stipulazione di un'intesa non è tuttavia così facile: serve innanzitutto raggiungere un accordo e deve essere identificabile per ciascuna confessione religiosa l'autorità di riferimento con cui stipulare l'intesa. La difficoltà di soddisfare tali condizioni è il motivo per cui il secondo comma dell'articolo 8 non è ancora del tutto attuato nel nostro Paese: a oggi infatti risultano stipulate solo tredici intese.

Lo Stato italiano e la comunità internazionale

I Costituenti nel 1947 si sono preoccupati di introdurre rilevanti principi volti anche a definire la posizione dello Stato italiano nei rapporti internazionali. L'importanza della comunità internazionale e delle relazioni internazionali per l'ordinamento è consacrata agli articoli 10 e 11.

Il diritto internazionale e lo status giuridico dello straniero

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici (art. 10).

Oltre a proiettare lo Stato italiano nella dimensione internazionale, l'articolo 10 fa trasparire la grandissima attenzione che per la nostra Costituzione riveste la persona umana. Questa disposizione costituzionale, infatti, dopo aver affermato il totale rispetto da parte dell'ordinamento italiano delle norme di diritto internazionale, pone al centro di tale adeguamento la condizione giuridica dello straniero. Gli stranieri in Italia godono degli stessi diritti fondamentali riconosciuti agli italiani, che, come abbiamo visto, la Costituzione riserva alla persona umana in quanto tale.

Così, in conformità al riconoscimento dei diritti delle persone come individui (e non in quanto cittadini di uno Stato) operato dall'articolo 2 e anche al principio di uguaglianza enunciato all'articolo 3, la Costituzione riconosce lo *status giuridico* dello straniero, che deve essere disciplinato dalla legge, la quale a sua volta deve regolamentare la materia nel rispetto delle norme del diritto internazionale e dei trattati in materia. La scelta di prevedere il ricorso alla fonte legislativa, ovvero alla legge approvata dal Parlamento, dove siedono i rappresentanti eletti dai cittadini, è stata fatta per evitare eventuali interventi discriminatori da parte dell'amministrazione e degli organi dell'esecutivo. Nel caso infatti in cui violi la Costituzione, la legge può essere sottoposta alla Corte costituzionale, che può, eventualmente, dichiararla incostituzionale.

La tutela dello straniero prevista dall'articolo 10 si estende poi al riconoscimento del cosiddetto «diritto di asilo», anch'esso disciplinato nel dettaglio dalla legge, ovvero del diritto per uno straniero a restare nel nostro Paese nel caso in cui nello Stato di origine non vengano rispettate le libertà democratiche riconosciute dallo Stato italiano e nel caso in cui rischi di essere perseguitato. Si tratta della protezione internazionale dello straniero che l'Italia riconosce al pari di tutti i Paesi democratici del mondo, e che sul piano internazionale è riconosciuta da trattati e convenzioni (si pensi alla Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951 o alla Convenzione di New York sullo status degli apolidi del 1954). A rafforzare tale tutela interviene poi l'ultimo comma dell'articolo 10 specificando che è vietata l'«estradizione», cioè la consegna a un altro Stato di uno straniero perseguito per reati politici quando non vi è certezza che nell'altro Stato avrà la garanzia di un processo penale equo e giusto, e di una eventuale pena proporzionata al reato, quando si corra sostanzialmente il rischio che il processo e la pena potrebbero essere discriminatorie o persecutorie.

Il principio pacifista e le organizzazioni internazionali

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo (art. 11).

Di un profondo respiro internazionale è permeato l'intero articolo 11, che afferma fondamentali principi in tema di pace e di rapporti tra Stati.

Questo articolo è senza alcun dubbio uno dei più importanti della Costituzione, per due ordini di motivi.

In primo luogo perché, dopo la terribile esperienza del Fascismo e della Seconda guerra mondiale, certifica la rottura con il passato e l'intento del Costituente di ancorare la Repubblica ai valori della pace e della fratellanza tra popoli.

La prima parte dell'articolo 11, infatti, sancisce il ripudio della guerra come mezzo di attacco alla libertà degli altri popoli e come mezzo attraverso il quale risolvere le controversie internazionali. La Costituzione afferma dunque, con il principio pacifista, un netto rifiuto della guerra aggressiva, fatta per sopraffare un altro Stato o un nemico, o intrapresa, per esempio, per anettere territori, come fece Hitler dando inizio alla Seconda guerra mondiale, o come sta facendo ora Putin con l'invasione dell'Ucraina.

Naturalmente questo non significa che, se attaccata, l'Italia non possa difendersi. Non per niente l'articolo 52 della Costituzione riconosce la difesa della patria come un *sacro dovere* del cittadino mentre gli articoli 78 e 87 disciplinano, sia pure in maniera molto scarna, la procedura relativa alla dichiarazione di guerra e ai rapporti tra legislativo ed esecutivo in caso di guerra.

Questo non significa neanche che l'Italia non possa partecipare, come invece accade, a interventi militari all'estero nell'ambito di missioni internazionali, sotto l'egida di organizzazioni come l'Onu (organizzazione internazionale intergovernativa nata nel 1945 per tutelare la sicurezza internazionale e la pace), missioni variamente denominate di *peacekeeping* (finalizzate al mantenimento della pace), di *peace endorsement* (finalizzate al sostegno dell'azione di pace), di *peace building* (finalizzate all'accompagnamento delle transizioni di regime).

Il secondo ordine di motivi per cui l'articolo 11 è importante è la concessione alla sua base, quella che inserisce l'ordinamento italiano (che ripudia la guerra) nel più vasto contesto internazionale, nell'ambito del quale si adopera per garantire la pace e la giustizia tra le nazioni. A tale scopo — altro passaggio rilevante della Costituzione —, l'Italia è anche disposta ad accettare limitazioni di sovranità e, sempre a tal fine, favorisce e promuove le organizzazioni internazionali che agiscono in tale direzione. Ciò, nello specifico, significa che l'Italia deve operare sempre nell'ambito della sua collocazione internazionale ed entro i vincoli che comporta l'appartenenza, in condizione di parità, a organizzazioni internazionali, e deve impegnarsi a farlo per preservare quei valori enunciati dalla Costituzione.

È in quest'ottica che va letta l'appartenenza dell'Italia alle Nazioni Unite, alla Nato, all'Unione Europea (nata come Comunità economica europea, CEE).

A proposito dell'Unione Europea, il processo di integrazione europea e il progressivo trasferimento a essa di competenze — che ha fortemente ridimensionato il potere legislativo delle istituzioni parlamentari nazionali e subnazio-

nali — trova il suo fondamento proprio nell'articolo 11 della Costituzione, il quale è stato sempre ritenuto sufficiente a garantire la copertura costituzionale di tale processo di integrazione.

Conclusioni: la Costituzione italiana, quasi ottant'anni e non dimostrarli

A quasi ottant'anni dalla sua approvazione, la lungimiranza del Costituente rende oggi la Costituzione italiana, nella parte dedicata ai suoi principi fondamentali, un testo attuale e profondamente permeato da quello spirito di comunità e rispetto per la persona umana che ne caratterizza l'intero impianto.

Fedele ai principi che animano il costituzionalismo contemporaneo, la Costituzione italiana ha saputo nel 1948, e sa, ancora oggi, farsi interprete delle esigenze di democratizzazione dei sistemi costituzionali e di pieno riconoscimento dei diritti e delle libertà.

L'affermazione e il rispetto dei principi democratici, personalista, lavorista e solidarista, pluralista, di uguaglianza, dei diritti e dei doveri dei cittadini devono orientare e indirizzare l'azione dei pubblici poteri e costituiscono altresì l'impianto valoriale a cui si deve ispirare l'azione dei singoli che sono tenuti a rispettare la Costituzione e le leggi.

Sebbene figlie di uno specifico periodo storico e frutto di un compromesso tra le forze politiche espressione di quel periodo, le enunciazioni dei principi fondamentali della nostra Costituzione conservano una modernità e un'apertura verso il futuro pari alla loro stessa fondamentale importanza.

L'impegno costante nell'attuazione dei principi fondamentali della Costituzione è perciò alla base, in ogni contesto storico, dell'operato di tutte le forze politiche presenti nel Paese che animano le istituzioni e sono tenute ad agire nel rispetto dei vincoli giuridici espressi nei suoi Principi fondamentali.

Sitografia (consultata il 3 giugno 2025)

https://www.senato.it/documenti/repository/relazioni/libreria/Incontro_con_la_Costituzione.pdf

<https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>

<https://www.cortecostituzionale.it/default.do>

<https://www.raiplay.it/programmi/lacostituzionedegliitaliani>

<https://www.raiplay.it/programmi/laleggefondamentale75anniversario>

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita

<http://www.dircost.unito.it/cs/docs/francia1789.htm>

<https://www.raiplay.it/video/2021/05/Volere-votare-fe6c0c76-d442-42ca-8580-52edb507e3e9.html>

<https://www.camera.it/leg19/1>

<https://www.senato.it/home>

<https://www.governo.it/it>

<https://www.quirinale.it/>

Bibliografia

Ambrosini G. (2007), *La Costituzione spiegata a mia figlia*, Milano, Einaudi Scuola.
 Bilancia F. (2006), *La Costituzione raccontata ai ragazzi*, «Costituzionalismo.it», vol. 2, pp. 1-10.

Bin R. e Pitruzzella G. (2011), *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli.

Caretti P. e De Siervo U. (2008), *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli.

Clementi F., Cuocolo L., Rosa F. e Vigevari G.E. (2018), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I., Bologna, il Mulino.

Crisafulli V. e Paladin L. (1990), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam.

Neppi Modona G. (a cura di) (1995), *Stato della Costituzione. Principi. Regole. Equilibri. Le ragioni della storia. I compiti di oggi*, Milano, Il Saggiatore.

Onida V. (2021), *La costituzione spiegata ai ragazzi*, Milano, Brioschi.

Veltroni W. e Clementi F. (2022), *La più bella del mondo. La Costituzione raccontata a ragazze e ragazzi*, Milano, Feltrinelli Kids.

Scheda didattica per l'apprendimento

1. Cos'è la Costituzione e di quali parti si compone quella italiana?
2. L'Italia quando è diventata una Repubblica?
3. Quando è stata approvata la Costituzione repubblicana?
4. Quando è stato riconosciuto il diritto di voto a tutti gli uomini? E a tutte le donne?
5. Cosa sono i principi fondamentali dell'ordinamento?
6. Perché si dice che i diritti fondamentali sono inviolabili?
7. Cosa si intende per uguaglianza «formale» e uguaglianza «sostanziale»?
8. Quali sono i doveri dei cittadini?
9. Quali sono i rapporti tra lo Stato e la Chiesa, tra lo Stato e le altre confessioni acattoliche?
10. Che posto occupa nella Costituzione il tema della pace e della guerra e dei rapporti internazionali?

CAPITOLO 4

Il valore delle istituzioni democratiche

di Federico Savastano

Scheda introduttiva

La democrazia è una delle conquiste più importanti dell'umanità. È un sistema che ci permette di vivere insieme, rispettando i diritti di tutti e prendendo decisioni collettive in modo pacifico.

Le istituzioni sono nate come strumenti per organizzare e regolare la vita collettiva delle comunità umane, proprio allo scopo di garantire che le decisioni fossero prese con equilibrio, trasparenza e giustizia e che fossero, allo stesso tempo, approvate e rispettate da tutti.

Ma come si fa a garantire che decisioni e regole siano giuste, che vengano rispettate e che nessuno abbia troppo potere?

Nel XVIII secolo, il filosofo francese Montesquieu elaborò una teoria fondamentale per il funzionamento della democrazia: per evitare abusi di potere, questo deve essere diviso in tre ambiti indipendenti, ognuno con un ruolo specifico: il potere legislativo, che fa le leggi; il potere esecutivo, che le attua; il potere giudiziario, che ne garantisce il rispetto.

Secondo Montesquieu, la divisione dei poteri è essenziale per impedire che una sola persona o un unico gruppo accumuli troppo potere, mettendo a rischio la libertà dei cittadini. Questa idea non è solo teoria: è il fondamento delle istituzioni democratiche moderne. Esse, infatti, incarnano i tre poteri e li esercitano in modo collaborativo, bilanciato e indipendente.

Conoscere natura, caratteristiche e funzionamento delle istituzioni è la base necessaria di una cittadinanza attiva e consapevole e, quindi, di una partecipazione effettiva alla vita democratica del proprio Paese.

Le istituzioni democratiche nell'ordinamento costituzionale italiano

Le istituzioni servono a esercitare i tre poteri individuati da Montesquieu in modo efficace e bilanciato, garantendo che non vi siano prevaricazioni ed eccessivi accentramenti nelle mani di uno o di pochi.

Vediamo quali sono quelle che la Costituzione ha individuato a questo scopo.

Il Parlamento: il cuore della democrazia

Il Parlamento è il luogo dove si realizza la sovranità popolare, cioè il principio per cui il potere appartiene al popolo. I parlamentari, eletti dai cittadini, rappresentano i loro interessi e prendono decisioni che riguardano la vita di tutti. Ha il compito fondamentale di fare le leggi. In una democrazia parlamentare come quella italiana è al centro del sistema politico: è qui che si discute e si decidono le regole che governano la vita del Paese.

Il Parlamento italiano è formato da due Camere, che hanno gli stessi poteri (bicameralismo perfetto):

- la Camera dei Deputati, composta da 400 membri eletti dai cittadini italiani che hanno almeno 18 anni;
- il Senato della Repubblica, composto da 200 membri eletti su base regionale dai cittadini italiani che hanno almeno 18 anni e da alcuni senatori a vita, ossia gli ex presidenti della Repubblica o cittadini nominati per meriti speciali dal presidente della Repubblica.

Le elezioni parlamentari si tengono ogni cinque anni, salvo crisi politiche che portino a uno scioglimento anticipato delle Camere da parte del Presidente della Repubblica.

Cosa fa il Parlamento?

1. Fa le leggi: è l'unico organo che può approvare le leggi. Il processo di creazione di una legge si chiama procedimento legislativo a livello statale e segue queste fasi principali:
 - una proposta di legge viene presentata (da parlamentari, dal Governo, dai cittadini, dalle Regioni o dal CNEL);
 - viene dunque discussa in una delle due Camere e può essere modificata;

- se approvata, passa all'altra Camera per una nuova discussione e votazione;
 - quando entrambe le Camere approvano lo stesso testo, la legge viene promulgata dal presidente della Repubblica e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale.
2. Controlla il Governo: il Parlamento ha il compito di controllare l'operato del Governo, verificando che agisca secondo il mandato che gli ha conferito la Costituzione. Ecco qui alcuni esempi.
 - Voto di fiducia: dopo la nomina, il Governo deve ottenere la fiducia del Parlamento per iniziare a operare.
 - Interrogazioni e mozioni: i parlamentari possono fare domande al Governo o proporre risoluzioni per orientare le sue scelte.
 3. Approva il bilancio dello Stato: il Parlamento approva ogni anno il bilancio dello Stato, cioè il documento che stabilisce come verranno spesi i soldi pubblici.
 4. Elege alcune figure chiave: il Parlamento ha un ruolo importante nella scelta di figure fondamentali per lo Stato, per esempio, nella sua formazione «in seduta comune» elegge il presidente della Repubblica (in questo caso partecipano anche dei delegati delle Regioni), cinque giudici della Corte costituzionale e otto membri del Consiglio superiore della magistratura.

Come funziona il Parlamento?

Il lavoro del Parlamento si svolge in due modi principali.

1. In aula: i parlamentari si riuniscono nelle rispettive camere per discutere e votare le leggi o altre questioni importanti.
2. Nelle Commissioni parlamentari: le Commissioni sono gruppi di parlamentari che si occupano di approfondire temi specifici (per esempio, giustizia, istruzione, ambiente) e preparare le leggi prima della discussione in Aula.

Cosa può fare il cittadino?

Anche chi non è ancora maggiorenne può già informarsi sul lavoro del Parlamento e sulle leggi. Quando potrà votare, il voto servirà a scegliere i parlamentari che rappresenteranno i suoi interessi. Partecipare (e informarsi!) è il primo passo per far funzionare la democrazia!

Per esempio: sa come funziona il sistema elettorale, quindi come il suo voto influirà sulla formazione del Parlamento?

Il presidente della Repubblica: il garante della Costituzione

È il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale, cioè tutti i cittadini indipendentemente dalle loro idee politiche o dalla loro appartenenza sociale. Anche se non ha il potere di governare direttamente, il presidente della Repubblica ha un ruolo fondamentale per garantire il rispetto della Costituzione e il buon funzionamento delle istituzioni democratiche.

Il presidente della Repubblica è una figura neutrale, cioè non prende decisioni politiche come il Governo, ma agisce per assicurare che tutto funzioni secondo le regole della Costituzione. È una specie di «arbitro» della politica italiana, che interviene per garantire stabilità in momenti di crisi.

È eletto dal Parlamento in seduta comune, integrato da alcuni delegati delle Regioni. Per eleggerlo serve una maggioranza *qualificata*: servono cioè almeno i due terzi dei voti degli aventi diritto; dopo tre tentativi (cioè dopo i primi tre scrutini) basta la maggioranza assoluta (il 50% più uno degli aventi diritto). Resta in carica per sette anni, un periodo più lungo rispetto alle altre cariche dello Stato, per garantire indipendenza e stabilità.

Può essere eletto presidente della Repubblica qualsiasi cittadino italiano di almeno *cinquant'anni* in possesso dei diritti civili e politici. Non c'è bisogno dunque di essere un parlamentare o di essere un «politico» per diventare presidente della Repubblica.

Cosa fa?

Ha diversi compiti importanti, che possiamo così schematizzare.

- Garante della Costituzione: assicura che tutte le leggi e le azioni delle istituzioni siano conformi alla Costituzione; può anche inizialmente rinviare una legge al Parlamento se ritiene che non rispetti la Costituzione.
- Rappresentanza dello Stato: rappresenta l'Italia nelle relazioni internazionali e firma i trattati con altri Paesi; è il simbolo dell'unità del Paese.
- Funzioni politiche: nomina il presidente del Consiglio; scioglie le Camere in caso di crisi politica grave; indice nuove elezioni; promulga le leggi, cioè le firma dopo che sono state approvate dal Parlamento.
- Comandante delle forze armate: è il capo simbolico delle forze armate italiane e può dichiarare lo stato di guerra, ma solo con l'approvazione del Parlamento.

Il suo ruolo fondamentale è quello di garantire l'equilibrio tra le istituzioni. Si dice che i suoi poteri siano «a fisarmonica». Una fisarmonica, infatti, si apre e si chiude a seconda delle esigenze della musica da interpretare. Anche

i poteri del Presidente della Repubblica si ampliano o comprimono a seconda del contesto politico: quando tutto il sistema funziona regolarmente, il Presidente si limita a svolgere il proprio ruolo di garante; quando invece vi sono dei disfunzionamenti, può intervenire un po' di più nel sistema politico — sempre all'interno dei limiti della Costituzione — al fine di risolverli e far funzionare la macchina della democrazia.

Se si verifica una crisi politica e il Governo non ha più la fiducia del Parlamento, il Presidente della Repubblica interviene per consultare i partiti politici e capire se si può formare un nuovo Governo senza dover necessariamente ricorrere ad un nuovo voto dei cittadini. Se non è possibile, provvederà a sciogliere le Camere e indire nuove elezioni. In questo modo, garantisce che il sistema democratico continui a funzionare anche in momenti difficili.

I Presidenti della Repubblica italiana

Sapere chi sono stati i presidenti della Repubblica italiana è un passo decisivo verso la formazione di una coscienza civica condivisa. Può aiutare anche a contestualizzare altri eventi storici importanti e ad avere una visione più chiara e ordinata della storia recente del nostro Paese. Ecco qui l'elenco: Enrico de Nicola (capo provvisorio dello Stato nel 1948); Luigi Einaudi (1948-1955); Giovanni Gronchi (1955-1962); Antonio Segni (1962-1964); Giuseppe Saragat (1964-1971); Giovanni Leone (1971-1978); Sandro Pertini (1978-1985); Francesco Cossiga (1985-1992); Oscar Luigi Scalfaro (1992-1999); Carlo Azeglio Ciampi (1999-2006); Giorgio Napolitano (2006-2013 e 2013-2015); Sergio Mattarella (2015-2022 e dal 2022 a oggi).

Il Governo: chi attua le leggi

Il Governo è l'istituzione del potere esecutivo.

Cosa fa?

Il Governo svolge le seguenti funzioni.

- Decide l'indirizzo politico del Paese: quali obiettivi perseguire e quali politiche adottare per raggiungerli.
- Attua le leggi: si occupa di mettere in pratica le decisioni del Parlamento.
- Gestisce l'amministrazione dello Stato: organizza i servizi pubblici, come sanità, trasporti e istruzione.
- Propone leggi: anche il Governo può proporre nuove leggi al Parlamento.

- Adotta atti aventi forza di legge: in casi straordinari di necessità ed urgenza, ad esempio, può adottare i «decreti legge»; in altri casi, il Parlamento può delegargli la funzione legislativa consentendogli di adottare «decreti legislativi».

Chi compone il Governo?

Il Governo italiano è formato dai seguenti membri.

- Il presidente del Consiglio dei ministri (chiamato talvolta erroneamente «premier» o «primo ministro»): è il capo del Governo; coordina il lavoro dei ministri; rappresenta il Governo sia in Italia sia all'estero.
- I ministri: sono i responsabili di specifici settori (per esempio, istruzione, salute, difesa); si occupano di gestire i Ministeri, ovvero le strutture che organizzano i servizi pubblici.
- Il Consiglio dei ministri: è l'organo che riunisce il presidente del Consiglio e i ministri per discutere e decidere sulle questioni più importanti.

In alcuni casi, possono esserci anche viceministri e sottosegretari, che aiutano i ministri nel loro lavoro.

I compiti principali del Governo

Il Governo ha diversi ruoli fondamentali per il funzionamento dello Stato.

- Attuare le leggi: una delle funzioni principali del Governo è mettere in pratica le leggi approvate dal Parlamento.
Per esempio: se il Parlamento approva una legge per aumentare i fondi alle scuole, il Governo deve organizzare come distribuirli.
- Amministrare lo Stato: il Governo gestisce i servizi pubblici e coordina le attività dello Stato.
Per esempio: decide come organizzare il sistema sanitario, le forze di polizia o le infrastrutture.
- Proporre leggi: anche se il Parlamento è il principale organo legislativo, il Governo ha il potere di proporre nuove leggi, chiamate disegni di legge.
Per esempio: una proposta per introdurre incentivi per l'uso di energia rinnovabile.
- Prendere decisioni urgenti: in situazioni di emergenza, il Governo può adottare provvedimenti immediati, come i decreti legge, che entrano in vigore subito e poi possono essere convertiti in legge dal Parlamento.

Per esempio: durante la pandemia da Covid-19, il Governo ha emanato decreti per imporre misure di sicurezza e aiutare l'economia.

- Gestire la politica estera: il Governo rappresenta l'Italia nei rapporti con altri Paesi e nelle organizzazioni internazionali.

Per esempio: partecipa a summit europei o trattative globali sul clima.

- Preparare il bilancio dello Stato: il Governo prepara il bilancio dello Stato, cioè il documento che stabilisce come verranno spesi i soldi pubblici. Questo deve essere poi approvato dal Parlamento.

Per esempio: decide quanto destinare a sanità, istruzione o infrastrutture.

Il potere di indirizzo politico

Il potere di indirizzo politico è uno dei compiti fondamentali del Governo ed è legato alla sua capacità di decidere quali obiettivi perseguire e quali politiche adottare per raggiungerli. In pratica, è il potere di decidere la direzione che lo Stato deve prendere in vari ambiti, come l'economia, l'istruzione, la sanità o l'ambiente.

Possiamo paragonare lo Stato a una nave. Il Governo è il capitano dello Stato e ha il compito di stabilire la destinazione (quali obiettivi raggiungere, per esempio ridurre la disoccupazione, migliorare le scuole o proteggere l'ambiente) e la rotta (quali strategie e strumenti usare per arrivare a quegli obiettivi). In questo senso, il potere di indirizzo politico è il modo in cui il Governo sceglie di guidare il Paese.

Esso esercita questa funzione di indirizzo politico nei modi seguenti.

- Proponendo leggi al Parlamento: i «disegni di legge» di cui abbiamo detto sopra, sono il modo in cui il Governo prova ad attuare il proprio programma
Per esempio: se il Governo vuole incentivare l'uso di energie rinnovabili, può proporre una legge che offra sgravi fiscali a chi installa pannelli solari.
- Attraverso il bilancio dello Stato: ogni anno, il Governo prepara il bilancio dello Stato, che stabilisce come usare i soldi pubblici. Dove vengono destinati più fondi (istruzione, sanità, difesa, ecc.), indica quali sono le priorità politiche.
Per esempio: aumentare i fondi per le scuole dimostra che l'istruzione è un obiettivo centrale per quel Governo.
- Adottando decreti e regolamenti.
- Definendo le linee guida dell'azione internazionale: il Governo decide anche la posizione dell'Italia nei rapporti con altri Stati e nelle organizzazioni internazionali.

Per esempio: decide di partecipare a un trattato sul clima o di aumentare la presenza militare in missioni di pace. Sono comunque decisioni che poi dovranno essere votate dal Parlamento.

La Magistratura: il potere giudiziario

La Magistratura rappresenta il potere giudiziario ed è composta dai giudici e dai tribunali. La sua funzione principale è garantire che le leggi siano rispettate e risolvere conflitti tra cittadini o tra cittadini e Stato.

Cosa fa?

La Magistratura svolge le seguenti funzioni.

- Interpreta e applica le leggi: in un processo, il giudice decide come devono essere applicate le norme.
- Garantisce la giustizia: se qualcuno viola una legge, la Magistratura interviene per punirlo e ripristinare l'ordine.
- È indipendente: la Costituzione garantisce che i giudici siano indipendenti dal Governo o dal Parlamento, per evitare abusi di potere.

I magistrati sono i professionisti che lavorano nella Magistratura e si dividono in due categorie principali:

1. giudici, ossia coloro che decidono nei processi, applicano le leggi e stabiliscono chi ha ragione o torto;
2. pubblici ministeri (PM), ossia coloro che indagano sui reati, raccolgono prove e portano i casi davanti ai giudici.

In un processo penale, il pubblico ministero rappresenta lo Stato e accusa chi ha commesso il reato.

La magistratura è divisa in tre grandi settori, in base ai tipi di problemi che affronta.

- Magistratura ordinaria: si occupa di diritto civile (rapporti tra cittadini) e diritto penale (reati e crimini).

Per esempio: un giudice civile decide chi ha diritto a un'eredità; un giudice penale stabilisce la pena per un furto.

- Magistratura amministrativa: risolve i conflitti tra i cittadini e la pubblica amministrazione.

Per esempio: un cittadino fa causa al Comune perché un permesso edilizio gli è stato negato ingiustamente.

- Magistratura contabile: verifica che lo Stato utilizzi correttamente i soldi pubblici.

Per esempio: controlla se un sindaco ha speso fondi pubblici per scopi personali.

La Corte costituzionale: il guardiano della Costituzione

La Corte costituzionale è uno degli organi più importanti dello Stato italiano, anche se spesso non se ne parla tanto quanto del Parlamento o del Governo. È la «custode» della Costituzione, cioè la garanzia che tutte le leggi e le azioni delle istituzioni rispettino i principi fondamentali su cui si basa il nostro Paese. Senza di essa, il rischio di abusi di potere o leggi ingiuste sarebbe molto più alto.

La Corte costituzionale è un'istituzione indipendente che ha il compito di:

- verificare che tutte le leggi siano conformi alla Costituzione;
- risolvere i conflitti tra le istituzioni dello Stato o tra lo Stato e le Regioni;
- garantire i diritti fondamentali dei cittadini, assicurandosi che nessuna norma li violi.

In poche parole, è il guardiano delle regole del gioco democratico.

La Corte costituzionale è formata da quindici giudici costituzionali, scelti in modo da garantire equilibrio e indipendenza: cinque sono nominati dal presidente della Repubblica; cinque sono eletti dal Parlamento in seduta comune; cinque dalle supreme magistrature (cioè la Corte di Cassazione, che ne sceglie tre, il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti, che ne individuano uno a testa).

I giudici restano in carica per nove anni e non possono essere rieletti. Devono essere persone di grande competenza giuridica, come professori universitari di diritto, magistrati o avvocati con almeno venti anni di esperienza.

Cosa fa?

Vediamo in cosa consistono nello specifico le sue funzioni.

- Controllo della legittimità costituzionale di leggi e atti aventi forza di legge: il compito principale della Corte è verificare che le leggi approvate dal Parlamento (o dalle Regioni) siano conformi alla Costituzione. Se una legge è in contrasto con la Costituzione, essa può essere «impugnata» e fatta annullare dalla Corte.

Per esempio: se si viene accusati e portati in tribunale a causa di una legge che limita la libertà stessa di espressione, si può chiedere al giudice di fermare il processo e inviare una «questione di costituzionalità» alla Corte. La Corte, se ritiene che la legge che il giudice del tribunale le ha inviato viola effettivamente la Costituzione, può annullarla.

- Giudizio nei conflitti tra istituzioni o tra Stato e Regioni: se ci sono disaccordi tra le principali istituzioni dello Stato (per esempio, Parlamento e Governo), la Corte interviene per risolverli e garantire che il sistema funzioni correttamente.
- Giudizio del presidente della Repubblica: se il presidente della Repubblica viene accusato di alto tradimento o di attentato alla Costituzione, la Corte costituzionale svolge il ruolo di tribunale speciale per giudicarlo. Per questa funzione particolare, sarà integrata da sedici cittadini sorteggiati da un elenco redatto periodicamente dal Parlamento in seduta comune.
- Controllo di legittimità sui referendum abrogativi: quando viene richiesto un referendum, la Corte verifica che il quesito sia chiaro e che l'oggetto non rientri tra le materie sulle quali è vietato celebrare referendum.

Come lavora la Corte costituzionale?

Il lavoro della Corte inizia solo se qualcuno solleva una questione di costituzionalità, cioè se si chiede di verificare la conformità di una norma alla Costituzione. Questo può accadere in due modi.

- Dai tribunali: un giudice di un tribunale può sospendere un processo e rivolgersi alla Corte se ritiene che una legge sia incostituzionale (*in via incidentale*).
- Dalle istituzioni: il Governo, le Regioni o altri organi dello Stato possono sollevare un conflitto di attribuzione (*in via principale, o conflitto, a seconda dei casi*).

Una volta esaminata la questione, se ritiene che sia il caso di intervenire, la Corte emette una sentenza, che è definitiva e vincolante: nessuno può ignorarla.

Alcune sentenze «storiche»

Abrogazione del divieto di aborto (sentenza 27/1975); abolizione della pena di morte nei codici militari (sentenza 168/1971); diritto alla parità retributiva tra uomo e donna (sentenza 1/1960); incostituzionalità del licenziamento arbitrario (sentenza 45/1965); riconoscimento del diritto al cognome della madre (sentenza 286/2016); abolizione del reato di adulterio femminile (sentenza 126/1968); liberalizzazione dell'obiezione di coscienza (sentenza 164/1985); fine vita e autodeterminazione (sentenza 242/2019); libertà di espressione artistica (sentenza 14/1965).

Il rapporto tra le istituzioni nazionali e l'Unione europea

Il nostro sistema istituzionale deve ormai leggersi alla luce della partecipazione italiana all'ordinamento sovranazionale dell'Unione europea. Questa è un'organizzazione sovranazionale nata per mantenere la pace tra le nazioni del continente europeo e, dalla sua fondazione a oggi, ha ampliato il numero di Stati membri (da 6 a 28, ora 27) e approfondito le sue competenze.

Gli Stati partecipano liberamente all'ordinamento europeo e contribuiscono a formarlo e modellarlo, dato che sono direttamente coinvolti nel processo decisionale e, dunque, nel procedimento legislativo che conduce ad approvare atti normativi europei validi in tutta l'Unione.

Non esiste, dunque, «L'Europa ce lo chiede»; esiste, invece, «L'Europa ce lo chiede perché noi, in condizione di parità con altri Stati, abbiamo concordato di vincolarci a determinate decisioni».

Nata per la pace, altro che economia

Il processo di integrazione europea nasce nel secondo dopoguerra con lo scopo dichiarato di mantenere la pace tra le nazioni. Spesso si sente dire che l'Unione europea è un'organizzazione solo economica, che si occupa esclusivamente di mercato. È un falso mito, ora vediamo perché.

Dopo la fine della Seconda guerra mondiale, si fecero diverse proposte di unione politica europea. Tutte fallirono perché gli Stati europei non erano ancora pronti a cedere la propria sovranità in nome della fondazione di una sorta di «Stati Uniti d'Europa». Ci provarono, ma non ci riuscirono.

La pace era però troppo importante, soprattutto dopo i disastri della guerra. I Padri fondatori dell'Europa ebbero allora un'idea: se le guerre scoppiano sempre per contendersi le risorse economiche, allora mettiamo in comune la gestione di quelle risorse, e non ci saranno più guerre. Ecco perché il nostro processo di integrazione nasce dalla CECA, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, che all'epoca erano le materie prime più appetibili. Se gestiamo insieme carbone e acciaio, fissando insieme condizioni di produzione e vendita, non avremo più motivi di contesa.

Il discorso funzionò e la CECA si trasformò presto in CEE (Comunità Economica Europea): lo stesso sistema viene usato decidendo di creare un mercato unico. Se siamo tutti parte di un mercato unico, non andremo mai a fare la guerra contro un nostro partner.

La CEE è cresciuta intorno a questo sistema, ma si è poi trasformata in Unione Europea e, se andiamo a leggere i Trattati, lo scopo resta quello della creazione di una comunità di diritto e di diritti, in cui i cittadini possano tutti egualmente godere delle proprie libertà fondamentali in un contesto democratico.

L'integrazione economica è un mezzo, non un fine.

Anche l'Unione Europea ha una forma di governo e delle istituzioni proprie.

- Il Parlamento europeo, che è l'assemblea rappresentativa dell'Unione, è eletto ogni cinque anni da tutti i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea.
- La Commissione europea è un organo esecutivo formato da un componente per ciascuno Stato. Gli Stati indicano i commissari, ma poi è il Parlamento europeo che, dopo attenti colloqui individuali, li conferma con un meccanismo assimilabile a un voto di fiducia iniziale.
- Il Consiglio europeo è un organo con funzioni esecutive composto da tutti i capi di governo dell'Unione europea (in alcuni casi, in base all'ordinamento costituzionale interno, i capi di Stato); ha soprattutto funzioni di indirizzo, dato che decide, nelle sue riunioni periodiche, quali sono i prossimi obiettivi dell'Unione.
- Il Consiglio dell'Unione Europea (anche detto Consiglio dei ministri) è un organo a composizione variabile che raccoglie i ministri dei governi degli Stati membri. Quando si parla di economia, si riuniscono i ministri dell'economia; quando si parla di giustizia, si riuniscono tutti i ministri della giustizia, e così via.
- La Corte di giustizia dell'Unione Europea è l'istituzione con il compito di fornire la corretta interpretazione dei trattati europei, spesso in dialogo con le Corti costituzionali degli Stati membri, e di dirimere le controversie che possono sorgere nell'ambito dei trattati.

Ci sono poi altri organi e altre istituzioni (come la Corte dei Conti europea, la Banca Centrale, il Comitato delle Regioni e altri), ma questi elencati sono i principali protagonisti del meccanismo decisionale e della forma di governo dell'Unione.

La democrazia europea funziona dunque secondo questa architettura: il potere esecutivo è esercitato congiuntamente dalla Commissione e dal Consiglio europeo; il potere legislativo è invece esercitato congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea.

Per essere approvato, un atto normativo europeo (per esempio un Regolamento o una Direttiva) deve essere votato dal Parlamento (diretto rappresentante dei cittadini europei) e il Consiglio dell'Unione europea (rappresentante dei governi nazionali, tramite i loro ministri). In questo modo, si crea un procedimento quasi «bicamerale», dove alla Camera di rappresentanza dei cittadini (il Parlamento) si aggiunge il ruolo di una Camera di rappresentanza dei territori (il Consiglio europeo): un simile procedimento fa sì che le decisioni legislative dell'Unione siano prese in modo paritario da organi che rappresentano i cittadini e da organi che rappresentano gli Stati membri.

Bisogna infine tener conto che ciascuna delle nostre istituzioni nazionali è coinvolta nell'ordinamento europeo: oltre al Governo, che abbiamo visto essere «dentro» le istituzioni europee, ci sono meccanismi che coinvolgono i Parlamenti nazionali (ciascun Parlamento può sospendere l'approvazione di un atto europeo, a determinate condizioni), le Regioni (che possono proporre ed esprimere pareri sugli atti normativi prima della loro approvazione), ma anche i giudici e la Corte costituzionale.

I giudici italiani sono infatti chiamati ad applicare il diritto europeo e possono chiedere chiarimenti alla Corte di giustizia in caso di dubbi su come interpretarlo. La stessa cosa può fare la nostra Corte costituzionale. Si crea così un processo di interazione che è comunemente chiamato «dialogo tra Corti», in forza del quale le Corti nazionali possono chiedere chiarimenti alla Corte di giustizia dell'Unione europea su come interpretare il diritto dell'Unione mediante il «rinvio pregiudiziale», dando così modo alla Corte di giustizia di fornire interpretazioni vincolanti che assicurano un'applicazione uniforme delle norme europee in tutti gli Stati membri. Questo dialogo promuove la cooperazione tra i sistemi giuridici, garantendo il rispetto dei principi dell'Unione europea e la tutela dei diritti fondamentali. Allo stesso tempo, le Corti nazionali contribuiscono a modellare l'applicazione pratica del diritto europeo, e possono altresì porvi dei limiti (i cosiddetti *controlimiti*) qualora esso fosse in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale interno.

Istituzioni e democrazia: un rapporto da non sottovalutare

A volte si corre il rischio di dare per scontata la democrazia. D'altronde, noi siamo nati in una democrazia e pensiamo che sia sempre stato tutto così. Soprattutto — e questo è molto più pericoloso —, pensiamo che *sarà sempre così*. Ma la democrazia ha un costo, è un qualcosa di cui dobbiamo prenderci cura, che non possiamo dare per scontata.

La storia ci fornisce molti esempi di come gli Stati democratici possano trasformarsi più o meno rapidamente in regimi autoritari. Ma non serve per forza una dittatura per uccidere una democrazia. Intorno a noi, anche in Europa, abbiamo molti esempi di come le democrazie siano scivolte in regimi che definiamo *illiberali*, dove cioè le regole democratiche non funzionano più e a rimetterci sono le libertà dei cittadini.

Come può succedere? Spesso le protagoniste di questo processo sono proprio le istituzioni democratiche: quando viene meno la separazione dei poteri, allora viene meno anche la democrazia.

È una cosa così improbabile? No, basta poco, talvolta solo una legge o un dettaglio. Per esempio, molte democrazie illiberali nascono da una semplice modifica costituzionale che assegna al Governo il compito di nominare i giudici della Corte costituzionale: è facile capire che, se il controllato (il Governo) nomina il proprio controllore (la Corte), allora potrà fare ciò che vuole senza che nessuno possa intervenire ad annullare decisioni che violano i diritti dei cittadini.

Oppure ancora pensiamo al delicato rapporto tra *politica e magistratura*: i giudici devono fare il proprio dovere ricordando di essere soggetti solo alla legge, senza voler determinare le dinamiche politiche; allo stesso modo, la *politica* non deve adottare misure e leggi che impediscano alla magistratura di esercitare le proprie funzioni costituzionali. Ma è evidente come basterebbe una semplice legge per minare questo equilibrio.

Infine pensiamo al ruolo centrale del Parlamento: se svuotassimo il Parlamento (organo di rappresentanza dei cittadini) di tutte le sue prerogative in favore del Governo, torneremmo indietro di secoli nel processo di sviluppo della democrazia rappresentativa (pensiamo che i Parlamenti sono nati proprio per contenere i poteri dei Governi). Anche qui, la tentazione spesso è forte: in nome di una democrazia *decidente* — e quindi di una politica più *rapida* — potremmo essere tentati di ritenere ragionevole un accentramento dei poteri nelle mani del Governo, sicuramente più snello ed efficiente del Parlamento quando si parla di prendere delle decisioni.

Ma a che prezzo?

La democrazia costa, sia in termini banalmente economici sia in termini di tempo. Ci sono tante strade che possono portare ad ammodernare le nostre istituzioni democratiche, rendendole più al passo con i tempi: pensiamo alle possibilità che offrono l'intelligenza artificiale e le nuove tecnologie in generale, o all'elaborazione di procedure decisionali più snelle. Queste strade richiedono senz'altro uno sforzo di cambiamento e adattamento: un costo da pagare per mantenere una democrazia che sia effettivamente tale.

Sitografia (consultata il 3 giugno 2025)

<https://lamagistratura.it/categoria/commentario/>

<https://piattaformacostituzione.camera.it/>

<https://www.aspeninstitute.it/la-costituzione-per-giovani/>

<https://www.fondazioneeinaudi.it/>

<https://www.senatoragazzi.it/>

Podcast: *Le parole della Costituzione* (Rai) <https://www.raiplaysound.it/programmi/leparole dellacostituzione>

YouTube: *Parlamento Italiano* – WebTV <https://www.youtube.com/@cameradeideputati>

Filmografia

1992, 1993, 1994 (2015, 2017 e 2019 – trilogia), di Giuseppe Gagliardi.

Buongiorno notte (2003), di Marco Bellocchio.

Il Divo (2008), di Paolo Sorrentino.

La meglio gioventù (2003), di Marco Tullio Giordana.

Viva l'Italia (2012), di Massimiliano Bruno.

Bibliografia

Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V. e Salerno G.M. (2022), *La nascita dei governi della Repubblica*, Torino, Giappichelli.

Carlassare L. (2020), *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, Wolter Kluwer.

Cartabia M. e Simoncini, A. (2023), *Valerio Onida. La Costituzione*, Bologna, il Mulino.

Colombo G. (2023), *Anticostituzione. Come abbiamo riscritto (in peggio) i principi della nostra società*, Milano, Garzanti.

Cottarelli C. (2024), *Dentro il palazzo. Cosa accade davvero nelle stanze del potere*, Milano, Mondadori.

Fabrizzi F. (2024), *Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle Camere oggi*, Bologna, il Mulino.

Galli C. (2014), *La Repubblica. La storia, i principi, le istituzioni*, Bologna, il Mulino.

Mauro E. (2019), *Come funziona la democrazia*, Milano, Feltrinelli.

Onida V. (2021), *La costituzione spiegata ai ragazzi*, Milano, Brioschi.

Pregliasco L. (2023), *Il paese che siamo. L'Italia dalla prima Repubblica alla politica on demand*, Milano, Mondadori.

Ridolfi M. (2014), *Presidenti. Storia e costumi della Repubblica nell'Italia democratica*, Roma, Viella.

Veltroni W. e Clementi F. (2022), *La più bella del mondo. La Costituzione raccontata a ragazze e ragazzi*, Milano, Feltrinelli Kids.

Zagrebelsky G. (2005), *La Repubblica e la sua Costituzione*, Torino, Einaudi.

Scheda didattica per l'apprendimento

1. Di cosa è fatta la democrazia?
2. Che cosa è il potere?
3. Dove si posiziona lo Stato?
4. Chi è il politico?
5. A cosa servono le elezioni?
6. Cosa è stabilito all'interno della Costituzione?
7. Che cosa fa il presidente del Consiglio?
8. Perché facciamo parte dell'Unione Europea?
9. A che serve l'Italia se ormai c'è l'Europa che decide?
10. Cosa differenzia Regioni, Province, città metropolitane e Comuni?

CAPITOLO 5

La cittadinanza giuridica e i suoi modelli

di Paolo Mezzanotte

Scheda introduttiva

Dal punto di vista giuridico, la cittadinanza designa uno *status* della persona, ossia una condizione del soggetto dalla quale l'ordinamento giuridico fa discendere diritti e doveri. Allo *status* di cittadino sono così ricondotti, tipicamente, i diritti di partecipazione politica, come il diritto di votare alle elezioni o nei *referendum*, o di concorrere per l'accesso alle cariche elettive e pubbliche. Sotto il profilo dei doveri, valga come esempio, laddove ancora prevista, la leva militare obbligatoria.

Il concetto moderno di cittadinanza si afferma con la Rivoluzione francese. Nel regime dello Stato assoluto, i rapporti giuridici tra individuo e stato erano di sudditanza. Con la Rivoluzione il suddito si tramuta in cittadino e la sovranità diviene una prerogativa della comunità dei cittadini.

Oltre che all'idea di sovranità, la cittadinanza è anche intimamente connessa all'idea di eguaglianza. Se prima, nell'*Ancien Régime*, la legge dello Stato distingueva gli individui per ceti sociali, con la *citoyenneté* rivoluzionaria si afferma il principio dell'eguaglianza di ogni cittadino davanti alla legge.

Il tema della cittadinanza è strettamente intrecciato anche a quello dell'immigrazione. Le società democratiche sono composte da una quota sempre crescente di cittadini immigrati, ossia da soggetti che risiedono, lavorano, pagano i tributi e sottostanno agli altri obblighi imposti dalle leggi dello Stato, ma che non sono cittadini. Pertanto, non godendo in principio di diritti alla partecipazione politica che spettano ai soli cittadini, non possono incidere sulla formazione delle decisioni pubbliche che in ogni caso sono tenuti a rispettare.

C'è da dire che, nello Stato costituzionale contemporaneo, il carattere potenzialmente escludente dell'attribuzione della cittadinanza è controbilanciato dalla tendenza all'espansione dei diritti dello straniero, sia per quanto concerne le libertà civili sia per il godimento dei diritti sociali come la sanità, la previdenza, l'assistenza, l'istruzione. Nella sostanza, a essere riconosciuti ancora ai soli cittadini sono i diritti di partecipazione politica. Come si vedrà, tuttavia, non mancano importanti eccezioni anche sotto questo profilo, come nel caso dei diritti riconosciuti a tutti i cittadini dell'Unione Europea.

Modelli di cittadinanza nel diritto comparato

A seconda delle diverse esperienze nazionali e delle relative tradizioni giuridico-politiche, esistono diversi modelli di acquisto della cittadinanza.

Si parla di *ius sanguinis* (o diritto di sangue) quando, per l'ordinamento giuridico dello Stato, la cittadinanza si ottiene per discendenza o filiazione. In quest'ultimo caso, è cittadino chi nasce da genitori (o da almeno un genitore) che abbia la cittadinanza nello Stato. Nel caso della discendenza, può acquistare la cittadinanza chi abbia un antenato in linea diretta cittadino. Questo criterio, tipico dell'esperienza giuridica tedesca ma, come vedremo, anche di quella italiana, è teso a valorizzare l'aspetto etnico-nazionale della cittadinanza.

Altri ordinamenti sostituiscono o integrano il criterio dello *ius sanguinis* con quello dello *ius soli* (diritto del suolo). Secondo tale principio, è cittadino nell'ordinamento giuridico dello Stato chi nasce all'interno del territorio dello Stato medesimo, anche se i suoi genitori sono stranieri.

Ius soli e ius sanguinis

Sotto certi aspetti, questo criterio risulta più estensivo rispetto a quello dello *ius sanguinis*, in quanto permette l'acquisto della cittadinanza ai cosiddetti immigrati di seconda generazione, ossia ai figli degli stranieri immigrati nel territorio dello Stato.

Specie per i Paesi di immigrazione, l'ordinamento giuridico può prevedere l'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero per *naturalizzazione*. Questo si può verificare quando lo straniero abbia soggiornato per un certo numero di anni sul territorio dello Stato e al ricorrere di altre condizioni previste dalle leggi dei rispettivi Paesi, come la conoscenza della lingua, una condizione di effettiva integrazione economica e sociale, ecc.

Più di recente, come potremo rilevare anche nell'ordinamento italiano, vengono in rilievo iniziative per estendere il riconoscimento della cittadinanza ai minori immigrati che abbiano concluso con profitto un ciclo scolastico (*ius scholae*). Non mancano, però, indirizzi più restrittivi, come quello dello *ius linguae*, in base al quale, al fine di una più piena integrazione, è richiesto comunque allo straniero che voglia ottenere la cittadinanza il requisito di un determinato livello di conoscenza della lingua nazionale.

La Germania

A livello comparativo, lo *ius sanguinis* è rinvenibile, come detto, nell'esperienza giuridica tedesca. Questa è tradizionalmente contraddistinta da una forte presenza della dimensione dell'appartenenza, che storicamente rinvia a ideali di tipo organicistico e comunitaristico, diffusi all'epoca dell'edificazione della realtà politica tedesca nel XIX secolo. La tradizionale opzione dell'ordinamento tedesco per lo *ius sanguinis* è espressiva dell'idea di una comunità nazionale etnicamente e culturalmente omogenea.

Le radici storiche della Germania

La Germania conobbe l'unità politico-territoriale solo nel 1871. In precedenza, la popolazione di etnia e lingua tedesca era dispersa in una notevole quantità di unità statuali di minori dimensioni. Si assiste, in epoca preunitaria, alla dissociazione tra confini territoriali e confini etnico-culturali. È intuibile come, in questo contesto, il vincolo di appartenenza di tutti i tedeschi a una medesima comunità non potesse essere rinvenuto su basi politico-territoriali, vista la frammentazione politica, bensì su basi etnico-culturali. Si comprende, altresì, come tale retaggio storico abbia influito sulla configurazione della cittadinanza tedesca, almeno per lungo tempo, secondo il principio dello *ius sanguinis*.

La Germania, come si sa, è terra di forte immigrazione sin dal secondo dopoguerra. Tuttavia, per lungo tempo, tale fattore non si è tradotto in un ampliamento dei diritti dello straniero quanto all'acquisto della cittadinanza, restando prevalente il modello dello *ius sanguinis*.

A partire dagli anni Settanta del secolo scorso, con un processo che culmina con la legge del 15 luglio 1999 (*Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts*), l'ordinamento federale tedesco ha aperto ad alcune significative fattispecie di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e per *ius soli*. Il processo di apertura è stato rinforzato da ulteriori interventi

normativi tra cui, in particolare, la legge 19 gennaio 2024 (*Rückführungsverbesserungsgesetz*).

L'ordinamento contempla il fenomeno della naturalizzazione, sia pure previa verifica della sussistenza di una serie di requisiti, e introduce un modello di *ius soli* cosiddetto «temperato». Chi nasce sul suolo tedesco acquista la cittadinanza, ma in presenza del concomitante requisito della residenza per almeno cinque anni da parte dei genitori.

In materia di naturalizzazione dello straniero, la legislazione tedesca sembra in parte essere connotata in senso *assimilazionistico*, ossia volta a subordinare il riconoscimento della cittadinanza al fatto che lo straniero si dimostri integrato sul piano sociale e culturale. Infatti, chi ambisce alla naturalizzazione, oltre che risiedere da almeno cinque anni sul territorio tedesco, fra le altre cose:

- deve riconoscersi nell'ordinamento libero e democratico della Costituzione tedesca;
- non può svolgere attività contrarie ai principi garantiti dalla Costituzione;
- deve dimostrare una sufficiente conoscenza della lingua tedesca.

C'è da dire, infine, che l'ordinamento costituzionale tedesco, se non è stato sempre al passo con i tempi nel riconoscimento dello *status* di cittadino, ha tuttavia dato luogo a forme di integrazione giuridica, economica e sociale basate sul riconoscimento costituzionale dei diritti fondamentali non solo ai cittadini, bensì all'essere umano in quanto tale, oltre che su una legislazione sociale inclusiva.

L'articolo 1 della Costituzione tedesca

La Costituzione tedesca, il *Grundgesetz*, si apre, all'articolo 1, proprio con la proclamazione dell'intangibilità della dignità di ogni persona umana, prescindendo dal riferimento alla cittadinanza, così come, al comma 2 dello stesso articolo, è proclamato il riconoscimento dei diritti inviolabili e inalienabili dell'uomo come fondamento di ogni comunità umana.

La Francia

Più che altrove, in Francia si è affermato molto presto il principio giuridico dello *ius soli*. Ciò ha un'importante motivazione storica.

Infatti la Repubblica d'Oltralpe è uno stato ex-coloniale e, di conseguenza, ha dovuto confrontarsi molto presto con le problematiche connesse all'immi-

grazione. La materia è regolata dal *Code civil*, agli articoli 17 ss. Lo *ius soli*, previsto in diverse fattispecie, è uno dei pilastri portanti del sistema giuridico della cittadinanza, affiancato anche dallo *ius sanguinis* e dalla previsione di altre modalità di acquisto, fra tutte la naturalizzazione e il matrimonio con un cittadino francese.

Le radici storiche della Francia

È da rimarcare una differenza profonda rispetto alla storia tedesca. Infatti in Francia si afferma con netto anticipo uno Stato nazionale in grado di portare a un'unificazione politica su base territoriale. Ciò ha facilitato, sin dall'*Ancien Régime*, l'identificazione del criterio di appartenenza alla comunità secondo coordinate politico-territoriali. Infatti, era allora suddito del re di Francia, e soggetto alla sovranità di questi, chi fosse nato nel territorio dello Stato francese. Con la Rivoluzione francese, la preesistente condizione di suddito si tramuta in quella di cittadino, cioè di individuo che partecipa alla determinazione della vita politica della nazione. È mantenuta, però, la regola aurea dello *ius soli*.

Nei casi di nuova acquisizione della cittadinanza, anche l'ordinamento francese rivela *un'indole assimilazionistica*, ossia subordina la concessione della cittadinanza allo straniero all'effettiva dimostrazione dell'integrazione del richiedente nel tessuto sociale, alla conoscenza della lingua e dei diritti e dei doveri discendenti connessi alla nazionalità francese, oltre che della storia, della cultura e della società francese.

La cittadinanza rivoluzionaria francese

Questa idea del vincolo di lealtà che si deve instaurare tra il nuovo cittadino e la comunità affonda le sue radici negli ideali della *citoyenneté* rivoluzionaria. Questa è connotata non in senso etnico, ma sociale, politico e culturale, e implica l'adesione ai valori posti a base dell'ordinamento repubblicano.

L'esperienza giuridica nazionale: i diritti dei cittadini e quelli degli stranieri

La Costituzione italiana non stabilisce i requisiti per l'acquisto della cittadinanza, che sono interamente demandati alla legislazione ordinaria. Fa eccezione l'articolo 22, a mente del quale, fra l'altro, nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici.

Dopo il Fascismo

Il costituente italiano formulò tale prescrizione avendo a mente la pregressa esperienza autoritaria, nella quale la revoca della cittadinanza era stata usata come strumento di repressione politica.

La Costituzione, tuttavia, pur non definendo i presupposti della cittadinanza, ne definisce i contenuti, primi fra i quali il diritto di voto (art. 48) e il diritto di concorrere in condizioni di eguaglianza ai pubblici uffici e alle cariche elettive (art. 51). La Costituzione assegna ai cittadini anche dei doveri, come la difesa della patria (art. 52) e il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi (art. 54). Peraltro, con l'abolizione della leva obbligatoria, il dovere di difesa della patria ha perduto buona parte del suo contenuto precettivo.

Quanto, però, ai diritti fondamentali che esulano dal novero dei diritti politici, l'ordinamento costituzionale italiano mostra anch'esso una tendenza espansiva, conformemente alla natura universale del riconoscimento che ritroviamo nell'articolo 2, a mente del quale «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», e non solo del cittadino. La Corte costituzionale ha più volte ribadito che, rispetto al godimento dei diritti inviolabili, non è ammessa differenziazione tra cittadini e non cittadini, quindi il principio di eguaglianza opera nei confronti di tutti gli individui.

In ogni caso, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto allo straniero la titolarità delle libertà civili, ma anche dei diritti sociali.

Diritti civili e diritti sociali

Per libertà civili intendiamo quei diritti, come la libertà personale, l'invulnerabilità del domicilio, la libertà di manifestazione del pensiero, che comportano tendenzialmente la pretesa della non ingerenza da parte dei pubblici poteri. Sono, cioè, libertà *dallo* Stato.

Si intendono per diritti sociali quel complesso di tutele e di prestazioni erogate dallo Stato e dagli enti pubblici a fini di protezione sociale, come l'istruzione, la sanità, la previdenza, l'assistenza. Quindi sono diritti che si realizzano *attraverso* l'intervento dello Stato e degli enti pubblici. Tradizionalmente, i diritti sociali nascono come «diritti di cittadinanza», pretese del cittadino in quanto membro della comunità politica in nome del vincolo solidaristico che unisce la comunità stessa. Ma il processo di universalizzazione dei diritti ha interessato anche i diritti sociali.

Si evidenzia quindi, in Italia così come nelle altre esperienze europee, un progressivo distacco dei diritti fondamentali dallo *status* di cittadino, ciò che appare coerente con il carattere sempre più multietnico delle società contemporanee.

Rimane in capo al solo cittadino lo «zoccolo duro» dei diritti di partecipazione politica, fatto salvo quanto si dirà a proposito della cittadinanza dell'Unione Europea.

Inoltre, riemerge periodicamente nel dibattito pubblico l'ipotesi di estendere il diritto di voto ai cittadini extracomunitari nelle elezioni degli enti locali.

L'acquisto della cittadinanza italiana

Dai tempi della Costituente, l'Italia si è trasformata da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione, in cui il numero di stranieri residenti sul territorio italiano è cresciuto da poche centinaia di migliaia a diversi milioni di individui. La composizione della società italiana ha dunque subito mutamenti di rilievo. Tuttavia, ciò non si è tradotto in una revisione profonda dei principi che ispirano la normativa di legge in merito all'acquisto della cittadinanza. Infatti, la disciplina italiana, contenuta nella legge 5 febbraio 1992, n. 91, è prevalentemente ispirata al principio dello *ius sanguinis*, mentre il criterio dello *ius soli* conosce un'applicazione limitata, anche se, come si vedrà, non del tutto irrilevante. Così, ai fini dell'attribuzione della cittadinanza, il legislatore dà preminenza a criteri etnico-identitari, piuttosto che all'effettiva partecipazione del soggetto alla vita economica e sociale del Paese. Fa eccezione un'importante fattispecie di acquisto di cittadinanza *iure soli* di cui ci si occuperà in seguito.

Quindi, secondo l'articolo 1 della legge, è cittadino *per nascita*:

- chi è figlio di padre o madre cittadini;
- chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono;
- il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza.

Recente riforma dello *ius sanguinis*

Con il decreto-legge 25 marzo 2025, n. 36, convertito dal Parlamento con la legge 23 maggio 2025, n. 74, è stato stabilito che, per chi è nato all'estero, la cittadinanza per *ius sanguinis* non si trasmette più automaticamente oltre la seconda generazione.

Infatti, la legge prevede ora che chi è nato all'estero, e possiede già una cittadinanza straniera, è anche cittadino italiano solo se può vantare un genitore, una nonna o un nonno che abbiano esclusivamente la cittadinanza italiana. L'estensione alla terza generazione è prevista in determinati casi solo per i minori.

La restrizione è stata inserita per limitare il fenomeno, piuttosto frequente, dell'indiscriminata estensione della cittadinanza ai discendenti di emigranti italiani che non hanno alcun legame effettivo con l'Italia, non sono mai stati sul suolo italiano e non parlano la lingua.

Sono fatte salve le modalità di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e per beneficio di legge — per le quali v. in seguito nel testo.

Oltre ai casi sopra indicati, esiste una serie di situazioni in cui la legge fa discendere l'acquisto della cittadinanza italiana dal conseguimento di determinati *status* familiari.

Viene in rilievo, in primo luogo, la fattispecie di cui all'articolo 3 della legge, che attribuisce la cittadinanza al *minore straniero adottato* da cittadino italiano. L'acquisto della cittadinanza da parte del minore adottato è automatico. Sotto tale aspetto, l'adozione del minore è parificata, quanto all'automatismo degli effetti giuridici, all'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*.

Gli stranieri maggiorenni

Differente, invece, è la fattispecie nella quale a essere adottato sia un soggetto straniero maggiorenne, che rientra nei casi di acquisto per naturalizzazione, dei quali ci si occuperà in seguito. In tal caso, la legge prevede che la cittadinanza «può essere concessa».

Ciò significa che il soggetto interessato non ha un diritto al conseguimento della cittadinanza e che, nella fattispecie, l'autorità conserva poteri discrezionali. La ragione della differenziazione del trattamento del maggiorenne rispetto a quello del minore risiede nel fatto che il minore, in ragione del suo processo di formazione e di crescita ancora *in fieri*, si presume maggiormente integrabile nella società di quanto non lo sia una persona maggiorenne, la quale, in ragione dell'età, risulta portatrice di un *background* culturale più radicato, quindi potrebbe esserne più difficile in linea di principio l'integrazione.

L'acquisto della cittadinanza può avvenire anche *per matrimonio* con un cittadino italiano. Sul punto è da rilevare un'evoluzione in senso restrittivo della disciplina di legge. Ciò è dovuto al fatto che, con l'incremento della pressione migratoria, sempre più frequente si è rivelato il fenomeno dei matrimoni fittizi, ossia conclusi al solo fine di far conseguire la cittadinanza al soggetto straniero.

Se nel testo originario della legge era previsto un diritto del soggetto a ottenere la cittadinanza dopo un periodo di residenza abbastanza breve, con legge n. 94/2009 la disciplina è stata modificata: il periodo di residenza necessario è stato elevato a due anni e l'acquisto della cittadinanza non figura

più come un diritto, bensì come un interesse discrezionalmente valutabile da parte dell'autorità.

La cittadinanza può essere poi acquistata per *naturalizzazione*. In tali casi il conseguimento non avviene di diritto, ma deriva da una valutazione discrezionale della pubblica autorità. Ciò può avvenire, anzitutto, quando lo straniero possa vantare ascendenti in linea retta che siano o siano stati cittadini per nascita; quando abbia prestato servizio militare per lo Stato italiano; o quando, maggiorenne, venga adottato da un cittadino italiano (fattispecie già analizzata sopra assieme a quella, differente, dell'adozione del minore).

Sempre nell'ambito della naturalizzazione, lo straniero può acquisire la cittadinanza al decorrere di un certo numero di anni di residenza sul suolo italiano. A seconda del caso, muta il numero di anni di residenza richiesti per la concessione della cittadinanza. Per esempio, per i cittadini dell'Unione Europea è richiesto un periodo di residenza nettamente inferiore (quattro anni) rispetto a quello dei cittadini extracomunitari (dieci anni). Queste differenze dipendono dal fatto che il legislatore presume, per le rispettive categorie, un diverso livello di integrazione socio-culturale di partenza, cosicché, per restare sull'esempio del cittadino dell'Unione Europea, si presume che questi abbia maggiore facilità di integrarsi nel tessuto sociale italiano, vista la somiglianza, se non proprio l'identità, dei valori di civiltà che contraddistinguono gli ordinamenti giuridici e sociali degli Stati dell'Unione. Infine, la cittadinanza può essere discrezionalmente concessa allo straniero nato in Italia che vi risieda legalmente da almeno tre anni.

Nei giorni 8 e 9 giugno 2025 si è tenuto un referendum per ridurre il periodo di residenza legale dello straniero extracomunitario da dieci a cinque anni. Il referendum non ha raggiunto il quorum, quindi la legge non è stata modificata.

La normativa disciplina, altresì, i casi di acquisto della cittadinanza italiana per «*beneficio di legge*». Si tratta di una cittadinanza di tipo elettivo. Sussistono le condizioni di legge, lo straniero deve dichiarare di voler acquistare la cittadinanza italiana. Siamo in presenza, a ben vedere, di una terza tipologia di acquisto della cittadinanza. Da un lato vi è l'acquisizione in via automatica, ossia gli effetti del conseguimento della cittadinanza discendono dalla mera situazione di fatto descritta dal legislatore — per esempio, il nascere da genitori italiani. Dall'altro lato vi sono le numerose fattispecie di naturalizzazione in cui non solo è necessaria la richiesta dell'interessato, ma l'acquisto della cittadinanza è subordinato a una valutazione discrezionale della pubblica autorità. Nei casi di cittadinanza elettiva, occorre una richiesta ai fini del conseguimento della cittadinanza, ma non vi è alcun esercizio di potere discrezionale. In altri termini, una volta dichiarata nelle forme previste la propria volontà, purché sussistano i requisiti di legge, il soggetto ha *diritto* di diventare cittadino.

La cittadinanza per beneficio di legge, o di tipo elettivo, presenta due ordini di condizioni, oltre a quella della dichiarazione di voler diventare cittadino italiano. La prima è relativa a un rapporto di discendenza da soggetti che siano stati cittadini italiani per nascita. La seconda condizione è che il soggetto abbia stabilito un legame effettivo di appartenenza con la comunità, vuoi attraverso la residenza prolungata sul suolo nazionale, vuoi attraverso l'espletamento di attività che lasciano ipotizzare l'instaurazione di un vincolo di lealtà con lo Stato italiano.

Casi di cittadinanza elettiva

Secondo l'articolo 4, comma 1 della legge 91/1992, lo straniero o l'apolide, del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono o sono stati cittadini per nascita, diviene cittadino:

- se presta effettivo servizio militare per lo Stato italiano e dichiara preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana;
- se assume pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, e dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana;
- se, al raggiungimento della maggiore età, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica e dichiara, entro un anno dal raggiungimento, di voler acquistare la cittadinanza italiana.

È ascrivibile, soprattutto, all'acquisto della cittadinanza di tipo elettivo quella che appare come la più importante fattispecie di *ius soli* prevista dalla legislazione italiana. Si tratta, invero, di un caso di *ius soli* cosiddetto temperato, in quanto non è sufficiente la nascita sul suolo italiano, ma è necessario avervi avuto residenza fino alla maggiore età. In ogni caso, questa previsione è di rilievo perché di portata generale, ossia estende il principio dello *ius soli* ben oltre le fattispecie, di scarso impatto numerico, relative ai figli di genitori ignoti o apolidi, sopra menzionate, e riguarda ogni straniero nato sul territorio italiano.

Va rammentato che il cosiddetto decreto sicurezza, ossia il decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132, ha introdotto l'onere di dimostrare la conoscenza della lingua italiana per i casi di acquisto della cittadinanza per matrimonio e per naturalizzazione. Il requisito della conoscenza linguistica accomuna l'esperienza nazionale a molti altri ordinamenti europei. Viceversa, la dimostrazione della conoscenza della lingua non è prevista per l'acquisto della cittadinanza per beneficio di legge. In questi casi, evidentemente, il legislatore presuppone la già avvenuta integrazione dello straniero nel tessuto sociale italiano, tanto più che, come esposto poco sopra, nei casi medesimi l'acquisto della cittadinanza non è subordinato a una valutazione discrezionale dell'autorità, ma è un diritto dell'interessato.

Gli accordi di integrazione

Sono esentati dall'onere di dimostrare la conoscenza della lingua italiana gli immigrati che, in base alle previsioni del Testo unico sull'immigrazione, abbiano sottoscritto un accordo di integrazione.

Questo si applica allo straniero di età superiore ai sedici anni che fa ingresso per la prima volta nel territorio nazionale e presenta istanza di rilascio del permesso di soggiorno. Esso prevede, tra l'altro, l'impegno dello straniero ad acquisire, entro termini prefissati, un livello di conoscenza della lingua italiana pari almeno al livello A2. Sono esentati dall'onere anche gli immigrati che dispongano di permesso di soggiorno europeo per soggiornanti di lungo periodo. Per entrambi questi casi, la legge presuppone già una valutazione della conoscenza della lingua italiana.

Nel dibattito politico attuale, sono state avanzate diverse ipotesi di rinforzare lo *ius soli* come principio generale, rendendo conseguibile la cittadinanza dal minore straniero nato sul suolo italiano senza attendere la maggiore età e la relativa richiesta. Interessanti, altresì, sono le diverse proposte di introduzione dello *ius scholae*, o *ius culturae*. Alcuni disegni di legge, finora non andati a buon fine, hanno prospettato l'affermazione del diritto a conseguire la cittadinanza in capo allo straniero nato all'estero che, avendo fatto ingresso nel territorio italiano anteriormente al compimento della maggiore età, abbia concluso con profitto un ciclo scolastico oppure un percorso di istruzione e formazione con conseguimento della qualifica professionale.

Forse, assieme all'introduzione dei requisiti per la conoscenza della lingua, queste iniziative denotano una possibile, futura evoluzione della nostra legislazione e dello stesso concetto di cittadinanza. In un prossimo futuro, cioè, il criterio selettivo, applicato per distinguere i cittadini dagli stranieri, potrebbe tendere a coincidere non più o non solo con l'identità etnica, bensì con l'identità culturale che consegue a un processo di assimilazione, in maniera analoga all'esperienza francese e tedesca.

Il nostro Paese

Anno 2020

Regia: Matteo Parisini

Il film racconta l'attesa della cittadinanza italiana da parte di alcune donne nate e integrate sul suolo italiano, che si scontrano con le difficoltà connesse all'iter burocratico spesso lungo e complesso.

La revoca della cittadinanza italiana

Vi sono alcuni casi in cui la cittadinanza può essere revocata. Fra questi, va menzionata la perdita della cittadinanza per il venir meno al dovere di fedeltà alla Repubblica sancito all'articolo 54 Cost. Secondo la legge 91/1992, articolo 12, è infatti prevista la possibilità di perdita della cittadinanza nella circostanza in cui un individuo si arruoli volontariamente nell'esercito di uno Stato straniero o accetti un incarico pubblico presso uno Stato estero nonostante gli venga espressamente vietato dal Governo italiano. Allo stesso modo, perde la cittadinanza chi, durante lo stato di guerra con uno Stato estero, abbia prestato servizio militare o svolto un incarico pubblico o ancora abbia acquistato la cittadinanza di detto Stato.

La revoca della cittadinanza

C'è da interrogarsi se queste previsioni sulla perdita della cittadinanza siano compatibili con l'articolo 22 della Costituzione, per cui nessuno può essere privato della cittadinanza «per motivi politici». Ora, la locuzione «motivi politici» può essere intesa in senso restrittivo o estensivo. In una prima interpretazione, farebbe riferimento alla revoca della cittadinanza come strumento per la repressione del dissenso o delle minoranze politiche. La sua *ratio* sarebbe quella di evitare il ripetersi delle politiche autoritarie poste in essere dal regime fascista. In una seconda interpretazione, i motivi politici comprenderebbero tutte le fattispecie in cui siano in gioco gli interessi pubblici della comunità. Se interpretato in senso estensivo, il divieto di revoca per motivi politici potrebbe ingenerare dubbi sulla legittimità costituzionale delle ipotesi di revoca per infedeltà, sopra riportate, che sono genericamente riconducibili a interessi pubblici dello Stato.

Nel 2018, il decreto sicurezza, già menzionato sopra, ha introdotto, all'articolo 10-bis della legge 91/1992, nuove fattispecie di perdita della cittadinanza. Trattasi di casi in cui il cittadino sia coinvolto in reati legati al terrorismo o di altre gravi ipotesi criminose.

Queste disposizioni hanno fatto molto discutere perché, fra l'altro, limitano la sanzione della perdita della cittadinanza ai cittadini che l'abbiano acquisita per naturalizzazione (art. 9), per matrimonio (art. 5) e per *ius soli* una volta raggiunta la maggiore età (art. 4, comma 2). Restano fuori dalla previsione gli altri cittadini, tra i quali, *in primis*, i cittadini *iure sanguinis*. Viene così a crearsi una distinzione tra categorie di cittadini, ossia una disparità di trattamento, su base prevalentemente etnica, tra cittadini soggetti a tale tipologia di revoca e cittadini che, invece, ne vanno esenti.

Ciò potrebbe tradursi in una violazione del principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione, il quale recita, tra l'altro, che tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge senza distinzione di razza.

La revoca della cittadinanza e gli apolidi

L'impatto delle prescrizioni suddette è stato in parte mitigato con l'approvazione del nuovo decreto sicurezza, decreto-legge n. 48/2025. Sul punto, esso prevede che la revoca della cittadinanza contemplata dal decreto sicurezza del 2018 non possa essere disposta ove l'interessato non possieda altra cittadinanza ovvero non ne possa acquisire altra. Questa disposizione sembra essere stata presentata per ottemperare alla Convenzione internazionale sulla riduzione dei casi di apolidia, che, all'articolo 8, stabilisce che lo Stato contraente non priverà una persona della sua cittadinanza, qualora tale privazione renda la persona apolide.

La cittadinanza europea

Una parziale rottura della sovranità statale in materia di cittadinanza è avvenuta con l'istituzione della cittadinanza europea, introdotta con il trattato di Maastricht nel 1992. È una rottura, da un lato, in quanto, per la prima volta, sono stati riconosciuti diritti di cittadinanza sul suolo nazionale a individui di nazionalità estera, ossia ai cittadini degli Stati che aderiscono all'Unione Europea. Dall'altro, la rottura è parziale, in quanto i requisiti per diventare cittadini dell'Unione Europea sono pur sempre stabiliti dagli ordinamenti nazionali. Quella europea è infatti una cittadinanza «di secondo grado», o «derivata». Secondo le norme comunitarie, possiede la cittadinanza europea chi è cittadino di uno degli Stati membri secondo le rispettive leggi nazionali.

I diritti che conseguono allo *status* di cittadino europeo possono essere sintetizzati come segue:

- il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;
- il diritto di voto e di essere eletti alle elezioni al Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono;
- il diritto di godere, nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

- il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua. Il mediatore europeo è un'istituzione di garanzia posta a presidio dei diritti dei cittadini europei nei confronti delle istituzioni e degli organi dell'Unione Europea e indaga sulle denunce di cattiva amministrazione presentate da cittadini o dei residenti nei paesi dell'Unione.

Conclusione

Sotto il profilo giuridico, quello della cittadinanza è un istituto in continua trasformazione.

Il moderno Stato costituzionale democratico ha un'ispirazione universalistica e pone al centro del sistema giuridico la persona in quanto tale, prima ancora che come cittadino dello Stato. Di conseguenza, in una tale dimensione, si ravvisa la tendenza a far coincidere i diritti del cittadino con quelli della persona. Si è assistito, specie con la giurisprudenza delle Corti costituzionali nazionali degli ultimi decenni, a un processo di progressiva estensione dei diritti fondamentali ai cittadini stranieri, anche per quel che concerne il godimento dei diritti sociali, che perdono il loro connotato di diritti di cittadinanza.

Oggi è in definitiva la titolarità dei diritti politici — sia attivi sia passivi — a distinguere la posizione del cittadino da quella dello straniero. Ma anche questa affermazione è vera solo in parte. Basti riflettere sull'istituto della cittadinanza europea e sui diritti che questa comporta in capo ai cittadini comunitari quanto alle elezioni al Parlamento nazionale e alle elezioni comunali.

Come si è potuto osservare, in alcune esperienze giuridiche i modelli di cittadinanza hanno radici anche profondamente diverse, a seconda che la tradizione giuridica del Paese sia incentrata sullo *ius sanguinis* o sullo *ius soli*, e quindi attribuisca maggiore o minor valore al sostrato etnico della cittadinanza rispetto a quello del vincolo territoriale. Oggi si può invece intravedere, almeno per alcuni ordinamenti, una certa omogeneizzazione dei modelli. Vi è la tendenza alla costruzione di un sistema misto, in cui lo *ius sanguinis* e lo *ius soli*, quest'ultimo in vario modo temperato, sono presenti contemporaneamente.

Sempre in alcune esperienze europee, con echi nel dibattito politico italiano, si vanno profilando modelli di cittadinanza basati non più sull'identità etnica, bensì sul grado di assimilazione dello straniero rispetto all'identità politico-culturale del Paese ospitante; ove per identità politico-culturale si intende il complesso dei valori costituzionali su cui si regge l'ordinamento del Paese stesso, oltre che la sua storia e, naturalmente, la lingua.

Peraltro, non va trascurato come istanze securitarie connesse ai flussi migratori abbiano ispirato, in Italia ma anche altrove, atteggiamenti di maggiore chiusura, come a proposito delle politiche sulla revoca della cittadinanza.

Sitografia (consultata il 3 giugno 2025)

<https://integrazioneimmigranti.gov.it>
<https://italien.diplo.de/it-it/servizi/cittadinanza-1439926>
<https://www.altalex.com/guide/cittadinanza>
<https://www.art3.it/Costituzioni/cost.%20Germania.htm>
https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf
<https://www.esteri.it/it/servizi-consolari-e-visti/italiani-all-estero/cittadinanza/>
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/145/i-cittadini-dell-unione-e-i-loro-diritti>
<https://www.interno.gov.it/it/temi/cittadinanza-e-altri-diritti-civili/cittadinanza>
https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/941909/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h1_h16

Bibliografia

- Biondi Dal Monte F. (2013), *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, Giappichelli.
- Brubaker R. (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard, Harvard University Press.
- Castorina E. (1997), *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, Giuffrè.
- Costa P. (2005), *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza.
- Di Stasi A., Baruffi M.C e Panella L. (2023), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Dicosola M. (2022), *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Grosso E. (2015), *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Kochenov D. (2020), *Cittadinanza*, Bologna, il Mulino.
- Lippolis V. (1994), *La cittadinanza europea*, Bologna, il Mulino.
- Milani G. (2017), *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, Giuffrè.
- Porena D. (2011), *Il problema della cittadinanza*, Torino, Giappichelli.

- Ricucci R. (2018), *Cittadini senza cittadinanza. Immigrati, seconde e altre generazioni: pratiche quotidiane tra inclusione ed estraneità. La questione dello «ius soli»*, Torino, Seb27.
- Ricucci R. (2021), *Protagonisti di un paese plurale. Come sono diventati adulti i figli dell'immigrazione*, Torino, Seb27.
- Spiro P. (2020), *Citizenship. What Everyone Needs to Know*, Oxford, Oxford University Press.

Scheda didattica per l'apprendimento

1. Qual è la definizione del concetto giuridico di cittadinanza? Sviluppare una riflessione sul significato e il valore sociale e politico della cittadinanza.
2. Quali sono i principali diritti che scaturiscono dalla titolarità dello *status* di cittadino?
3. Di quali diritti gode lo straniero in uno Stato democratico, e specialmente in Italia?
4. Quali sono i principali modi di acquisto della cittadinanza?
5. Cosa si intende dire quando si afferma che le norme sulla cittadinanza in un Paese hanno un'ispirazione assimilazionistica?
6. Qual è il criterio principale di attribuzione della cittadinanza nell'ordinamento italiano?
7. Qual è la distinzione tra la naturalizzazione e l'acquisto della cittadinanza per «beneficio di legge»?
8. Quali sono i principali casi di perdita della cittadinanza nell'ordinamento italiano?
9. Cosa si intende per *ius scholae*?
10. In cosa consiste la cittadinanza europea?

CAPITOLO 6

La funzione dei tributi nello Stato democratico: la prospettiva costituzionale

di Pietro Selicato

Scheda introduttiva

I tributi sono fonte indispensabile di finanziamento delle spese per l'erogazione dei servizi pubblici. Le norme che li disciplinano sono saldamente connesse ai concetti di *giustizia*, *democrazia* e *libertà* e devono realizzarne i portati nell'ambito di specifica competenza.

Il prelievo fiscale rappresenta l'anello di congiunzione tra pubblico e privato. Le scelte in merito alla quantità e qualità dei singoli tributi sono il frutto della concezione politica che ispira la classe dirigente democraticamente eletta. Tuttavia, il potere di legiferare in materia tributaria non è del tutto libero, ma incontra i limiti previsti dalla Costituzione.

Sugli aspetti quantitativi e qualitativi delle scelte di finanza pubblica influiscono valutazioni di carattere socio-politico. Ciò comporta che il tributo non deve essere visto soltanto nella ristretta prospettiva del rapporto tra fisco e contribuente, ma va correlato alla sua funzione primaria, che consiste nel finanziamento della spesa pubblica attraverso il riparto del relativo onere tra i consociati.

Questo articolato processo di valutazione richiede competenze non solo strettamente giuridiche, ma anche di natura economica e politico-sociale. Come più avanti si vedrà, questo approccio interdisciplinare ha influito non poco nella costruzione del nuovo sistema di valori codificato nella Costituzione e, segnatamente, delle specifiche norme in materia di rapporti economici, tra le quali l'articolo 53 assume un rilievo primario.

Un intervento all'Assemblea Costituente

A conferma dell'approccio interdisciplinare che caratterizza nel suo complesso il tessuto dei principi costituzionali, la *Relazione* dell'onorevole Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, presentata alla presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947, sottolineava che «le nuove costituzioni rispecchiano con affermazioni e con norme la tendenza storica in cammino: che la democrazia non è soltanto politica, ma economica e sociale». Emerge così, anche per il dovere tributario, una visione che anticipa di molti decenni le più recenti teorie epistemologiche sulla *transdisciplinarietà*, intesa non come mera conoscenza di una somma di discipline diverse (realizzata dall'*interdisciplinarietà*), ma come una nuova idea, complessa e sistemica, di sapere, che prende in considerazione le dinamiche tra i diversi ambiti e si alimenta delle ricerche nelle singole discipline in una logica di complementarità.

Sistema tributario e ideologia politica (*fisco di destra e fisco di sinistra*)

Rispetto al sistema fiscale la dialettica politica si muove sviluppando un costante confronto tra le diverse visioni del rapporto tributario e contrappone con pesi diversi, da un lato, l'interesse pubblico alla riscossione dei tributi e, dall'altro, le garanzie del contribuente nei confronti del fisco. Il tributo rappresenta la parte dello sforzo comune che deve essere sopportata da ciascuno, come ha scritto Ezio Vanoni, «secondo i concetti politici, etici, giuridici, economici dominanti in un determinato Stato, in un determinato momento».

Nell'Europa contemporanea non si giustificano più visioni economiche radicali come quelle ottocentesche, divise nell'alternativa tra liberismo e collettivismo. In questo mutato contesto, l'Unione Europea sta adattando le sue politiche al modello dell'«economia sociale di mercato», in cui il modello capitalistico puro basato sulla libertà dell'iniziativa economica viene coniugato con strumenti di tutela della sostenibilità dello sviluppo volti ad assicurare il rispetto dei diritti sociali. Questa «terza via», collocata a metà strada tra il *laissez-faire* e il collettivismo, è alquanto diffusa negli Stati democratici occidentali per la sua capacità di bilanciare l'esercizio delle libertà individuali con la presenza di misure redistributive.

La funzione redistributiva del tributo è il perno della democrazia, poiché il gettito è destinato a realizzare beni e servizi pubblici da offrire a tutti i cittadini, in particolare ai meno abbienti. Inoltre, la misura del gettito influenza le politiche redistributive e di *welfare*.

In questa prospettiva, si sta affermando una formula di «liberalismo inclusivo» che non esclude di imporre ai privati, anche attraverso il tributo,

le limitazioni finalizzate al raggiungimento di obiettivi economico-sociali di interesse generale, tenendo insieme democrazia e mercato. Questa visione, peraltro, non è impegnativa sul piano politico, poiché l'equilibrio tra i valori di libertà e di uguaglianza con essa compatibile lascia aperto un ampio ventaglio di soluzioni, che, pur collocandosi all'interno di un quadro ideologico moderato, può spaziare tra orientamenti «di destra» e «di sinistra».

La fiscalità è il mezzo che soccorre in queste scelte, prestandosi con elasticità a graduare l'intensità del concorso individuale in base all'orientamento politico corrente. E, pertanto, esiste senz'altro la possibilità di spaziare tra un fisco «di destra» e un fisco «di sinistra». Anzi, di tale possibilità è garante la stessa Costituzione repubblicana, che include espressamente la materia tributaria nel Titolo IV della sua Parte I, intitolato ai Rapporti politici, e disciplina nell'articolo 53 il principio della «capacità contributiva» con un'ampiezza tale da poter disciplinare il prelievo con grande discrezionalità, fermi restando i limiti di razionalità e coerenza.

Qualche approfondimento

Per approfondimenti sulla teoria del «liberalismo inclusivo» nella prospettiva italiana si veda Salvati e Dilmore (2011), ove si mette in evidenza la duttilità di questo strumento nella definizione dei modelli di finanza pubblica. Una prospettiva meno ottimistica sul presente (e il futuro) del liberalismo viene offerta da Gertsle (2022), che vede negli ultimi accadimenti della politica e della finanza americane gli elementi per decretare la fine del neoliberalismo e le premesse per concludere, con straordinaria lungimiranza: «political disorder and uncertainty reign. What come next is the most important question the United States, and the world, now face».

I tributi nella Costituzione (tra principi fondamentali e disciplina dei rapporti economici)

Il quadro in cui si collocano le norme della Costituzione in materia di tributi è desumibile dalla *Relazione all'Assemblea Costituente* dell'onorevole Giorgio La Pira, che individuava una precisa correlazione tra la fruizione dei diritti individuali e il dovere di contribuire alla costruzione della società; e ciò richiede che sia «affermato, cioè, solennemente che la libertà importa responsabilità e che essa non può essere orientata che verso il bene: bene personale di ciascuno e bene comune e fraterno di tutti».

Le norme della Costituzione che disciplinano i rapporti economici si estendono ad aspetti diversi della fiscalità, ma hanno in comune il nucleo essenziale dei *Principi fondamentali* e, in modo particolare, quelli codificati negli articoli 1 e 2. Queste regole non si riferiscono direttamente ai tributi ma ne definiscono implicitamente il fondamento e l'ambito di applicazione. Con esse la Costituzione ha concepito la Repubblica come un insieme di individui legati da uno scopo comune, raggiungendo un compromesso tra chi, da una prospettiva «di destra», voleva fondere i concetti di «libertà» e «lavoro» e chi, con idee «di sinistra», avrebbe preferito riferirsi unicamente alle persone dei «lavoratori».

Il riferimento all'individuo viene ribadito nell'articolo 2, che correla i «diritti inviolabili dell'uomo» ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Ancora una volta la Costituzione lega inscindibilmente diritti e doveri della persona. Solidarietà e capacità contributiva sono due aspetti della stessa realtà. Il dovere di solidarietà sancito dall'articolo 2 vincola al bene comune le potenzialità economica di ogni individuo e a esso è riconducibile il «dovere di concorrere alle spese pubbliche», che viene imposto dall'articolo 53 della Costituzione al fine di condividere con l'intera comunità dei vantaggi ottenuti dai singoli.

Agli articoli 1 e 2 si collega l'articolo 4, dedicato al lavoro. Proprio con il lavoro la solidarietà nei confronti della Repubblica viene realizzata da ciascun individuo ed è attraverso il lavoro che l'individuo realizza la ricchezza che fa sorgere il dovere tributario.

La norma si articola in due commi, all'apparenza contrapposti, ma in realtà complementari. Mentre nel primo comma si identifica il lavoro come un diritto, il secondo lo prescrive come un «dovere» che ogni cittadino è chiamato ad adempiere «secondo le proprie possibilità e la propria scelta», al fine di concorrere «al progresso materiale o spirituale della società». Questo impegno è simile al dovere tributario esplicitato nell'articolo 53. A distinguerli è la natura del comportamento doveroso: l'articolo 4 impone all'individuo un impegno personale, mentre l'articolo 53 richiede il suo impegno economico. In entrambi i casi l'impegno è espressione della solidarietà disciplinata nell'articolo 2.

Il quadro dei principi costituzionali che danno fondamento al dovere tributario e ne caratterizzano i contenuti deve essere integrato con il principio di uguaglianza disciplinato all'articolo 3. L'uguaglianza nella contribuzione costituisce l'espressione più alta della democrazia. Nell'adempimento del dovere tributario, così come tutti sono uguali di fronte alla legge, tutti devono contribuire in misura adeguata alle loro ricchezze. Anche nell'uguaglianza tributaria di cui all'articolo 3 vanno distinti un profilo formale (comma 1) e uno sostanziale (comma 2).

L'ultimo tassello del mosaico dei principi che concorrono indirettamente a giustificare il dovere tributario è costituito dagli articoli 41 e 42 della Costituzione, che regolano i rapporti economici della proprietà e dell'impresa con lo Stato. In queste norme viene risolto il nodo politico consistente nella ricerca di un corretto equilibrio tra Stato, proprietà e mercato, bilanciando il carattere assoluto della libertà d'impresa e dei diritti proprietari con le esigenze di contribuzione agli scopi comuni.

L'articolo 41, nel riconoscere, al comma 1, che «l'iniziativa economica privata è libera» ne vieta, al comma 2, l'esercizio «in contrasto con l'utilità sociale», giustificando il prelievo fiscale sulle imprese e imponendo il coordinamento a fini sociali dell'iniziativa economica. Il tributo impedisce di interferire sulla libertà d'impresa.

Anche l'articolo 42 esordisce al comma 1 con la piena legittimazione della proprietà privata ma, al comma 2, le impone di sottostare ai limiti necessari ad assicurarne la «funzione sociale» e a renderla «accessibile a tutti». Il tributo rappresenta uno dei principali strumenti con i quali viene realizzata la funzione sociale della proprietà privata.

Da questa previsione emerge un dovere di solidarietà del proprietario in tutto analogo a quello a cui è soggetto l'imprenditore privato a norma del precedente articolo 41.

L'economia del dono

La concezione solidaristica accolta dalla Costituzione trova conferma nelle tesi sociologiche sulla cosiddetta «economia del dono», per le quali esso segue impulsi di ordine politico-sociale e non deve essere considerato puramente gratuito o occasionale ma obbligatorio, un dovere sociale a cui non ci si può sottrarre.

Le norme della Costituzione dedicate ai tributi (generalità)

Dal paragrafo precedente si desume che nell'ordinamento italiano, come in quello di ogni Stato democratico, i tributi sono espressione del dovere di solidarietà economica e sociale sancito dall'articolo 2 della Costituzione e si applicano nel rispetto del principio di uguaglianza di cui al successivo articolo 3. All'interno di questa cornice si muovono gli articoli 23 e 53 della Costituzione. Sebbene queste norme non definiscano espressamente la nozione di tributo, esse raggiungono tale risultato in modo indiretto, configurando il prelievo

fiscale come un sistema di cerchi concentrici, che può essere rappresentato graficamente nella figura riportata di seguito (figura 6.1).

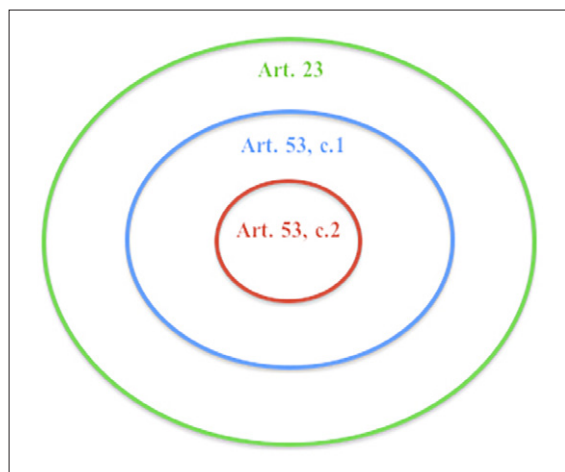


Fig. 6.1 Rappresentazione grafica delle norme che configurano il prelievo fiscale.

Sulla posizione più esterna (contorno verde) è collocato il concetto di *prestazione patrimoniale imposta*, disciplinato dall'articolo 23 della Costituzione.

Nell'area intermedia (contorno blu) troviamo i prelievi coattivi rientranti nell'articolo 53, comma 1 della Costituzione, che definisce il principio di capacità contributiva, riconducibili alla figura del *tributo in senso stretto*.

Nel cerchio più piccolo (contorno rosso) sono indicati i tributi caratterizzati dalla *progressività*, disciplinata dall'articolo 53, comma 2.

Nella Costituzione, oltre agli articoli 23 e 53, compaiono due ulteriori riferimenti alla nozione di tributo che, pur rimanendo nella prospettiva che affronta lo studio dei prelievi coattivi pubblici distinguendoli sulla base della maggiore o minore intensità del loro carattere solidaristico, si intrecciano con questo approccio rendendo ancora più frastagliato il confine fra le tre diverse aree sopra indicate. Si tratta dell'articolo 75, comma 2, che sancisce l'inammissibilità del referendum popolare sulle leggi tributarie, e dell'articolo 81, che stabilisce l'obbligo del pareggio del bilancio.

Inammissibilità del referendum popolare

Per tutelare il sistema di democrazia indiretta adottato con la Costituzione, che basa sul mandato parlamentare il fondamento dello Stato, l'articolo 75,

comma 2 prevede che non è possibile proporre un referendum popolare per chiedere l'abrogazione di «leggi tributarie e di bilancio». La previsione integra quella della riserva di legge prevista dall'articolo 23. La ragione di questo divieto è evidente: se l'esercizio della funzione legislativa in materia tributaria è riservata al Parlamento, soltanto quest'ultimo ha il potere di modificare o abrogare le norme che appartengono a questa categoria.

Occorre, però, delimitare l'ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 75, comma 2. L'articolo 23 della Costituzione utilizza la nozione di «prestazioni patrimoniali imposte» (che, come già detto, è ben più ampio della nozione di tributo desumibile dall'articolo 53). Riferendosi alle «leggi tributarie», l'articolo 75, comma 2 comprende nel divieto di ricorrere al referendum un'area molto ampia di situazioni, che va individuata in presenza di tre requisiti:

1. l'imposizione di un sacrificio economico individuale attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio;
2. la destinazione del gettito al fine di integrare la finanza pubblica;
3. la presenza di effetti collegati in modo stretto all'ambito di operatività delle leggi tributarie.

La nozione che ne deriva è senza dubbio più ampia di quella a cui si richiama l'articolo 53, ma più ristretta di quella regolata dall'articolo 23.

Principio del pareggio di bilancio

Secondo l'articolo 81 della Costituzione, «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico».

La versione oggi vigente è frutto delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (approvata dopo l'entrata in vigore del «fiscal compact» europeo) che ha «costituzionalizzato» il principio del pareggio di bilancio fissandone i criteri fondamentali. Facendo leva sulla nuova disciplina, la Corte costituzionale ha cominciato a valutare la legittimità delle norme tributarie non solo attraverso la verifica dei presupposti economici suscettibili di generare il dovere di solidarietà sancito dall'articolo 53 della Costituzione, ma anche in base all'esigenza di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese pubbliche.

La riserva di legge in materia tributaria

Generalità

La riserva di legge in materia tributaria rappresenta l'espressione più forte del principio democratico, poiché ricollega il potere di imporre i tributi alla volontà del Parlamento, unico organo costituzionale dotato di carattere rappresentativo. Per questa ragione l'articolo 23 stabilisce che solo il Parlamento può limitare la libertà dei cittadini.

Come già detto, l'ambito oggettivo dell'articolo 23 include un'area (quella delle «prestazioni imposte») più vasta di quella che comprende i «tributi» in senso stretto, la cui applicazione è sempre subordinata al dovere di solidarietà correlato a un collegamento tra la prestazione richiesta e un determinato indice di ricchezza.

Ambito oggettivo

La copertura dell'articolo 23 si estende ai prelievi coattivi di ricchezza che, pur restando al di fuori dell'area coperta dall'articolo 53, sono pur sempre compresi tra gli strumenti di finanza pubblica. Non tutti i prelievi coattivi a favore dello Stato, di un ente locale o di un altro soggetto titolare del potere di imposizione sono correlati alla «capacità contributiva», potendo invece derivare da un rapporto contrattuale di natura privatistica e rispondere allo schema del prezzo pubblico, ma non per questo essere privi della coattività «tutte le volte in cui un servizio, in considerazione della sua particolare rilevanza, venga riservato alla mano pubblica e l'uso di esso sia da considerare essenziale ai bisogni della vita», in quanto la libertà del privato si riduce alla possibilità di scegliere tra la «rinuncia al soddisfacimento di un bisogno essenziale e l'accettazione di condizioni e obblighi unilateralmente e autoritativamente prefissati» (Corte Costituzionale, sentenza 72/1969 in materia di tariffe del servizio telefonico).

Secondo la Corte, pertanto, la nozione di «prestazione patrimoniale imposta» comporta la presenza di due elementi distintivi: la natura autoritativa dell'atto che impone la prestazione, e il mancato concorso (diretto o indiretto) della volontà del soggetto a carico del quale la prestazione è posta. In questa nozione sono state fatte rientrare, oltre alle tariffe telefoniche, anche quelle relative alle forniture di acqua, luce e gas, ma non è da escludere che, con le variazioni dei livelli di benessere, questo rilievo possa essere riconosciuto ad altre prestazioni o escluso per alcune di quelle che oggi sono comprese nella nozione: più avanza il progresso, più i «servizi essenziali ai bisogni della vita» si accrescono (e viceversa).

Il sistema di protezione posto a tutela dei soggetti colpiti dalle «prestazioni patrimoniali imposte» si colloca, dunque, in una posizione di confine tra il mercato e il tributo in senso stretto e interessa un'area alquanto variegata e mutevole che incontra un duplice limite: dal lato del mercato, l'assenza di volontarietà della prestazione; dal lato del tributo, l'assenza di un collegamento con la ricchezza del soggetto al quale viene richiesta la prestazione.

Analisi del testo

Un'analisi dettagliata dell'articolo 23 consente di comprendere meglio il contenuto e la portata del principio in esso racchiuso ed evidenziarne con esattezza tutti gli elementi costitutivi.

«Nessuna prestazione...»

Con questa previsione si intende definire la necessità che il privato sia reso destinatario di una richiesta avente a oggetto l'effettuazione di una «prestazione». Per poter rientrare nella nozione in esame, la richiesta deve essere collocata all'interno del rapporto tra lo Stato (o altro ente dotato del potere di imposizione) e il cittadino, e rispondere a un interesse generale.

«... personale o patrimoniale...»

La «prestazione» può consistere in un'attività o in una dazione di denaro o di beni. Il pagamento del tributo rientra senz'altro nella nozione di «prestazione patrimoniale», ma nella materia fiscale esistono numerose situazioni riconducibili alla nozione di «prestazione personale».

In primo luogo vi rientrano tutte le attività richieste al contribuente per adempiere al suo dovere tributario: la presentazione della dichiarazione, l'emissione di documenti fiscalmente rilevanti e la tenuta delle scritture contabili. Doveri di collaborazione nell'accertamento possono essere imposti anche a terzi che hanno avuto contatti con i contribuenti (il paziente per i compensi corrisposti al suo medico curante o il cliente per i rapporti con il suo avvocato, ecc.).

Un'altra area ancor più vasta di «prestazioni personali» è quella della sostituzione tributaria, alla quale, per esempio, è chiamato l'operatore economico tenuto a operare ai propri dipendenti e collaboratori una ritenuta alla fonte; a eseguire una serie di dichiarazioni, comunicazioni e certificazioni; a tenere apposite scritture contabili; soprattutto, a effettuare il versamento delle ritenute operate.

Questa categoria di prestazioni, comportando un onere e potendo ledere la sfera patrimoniale e quella dei diritti individuali di libertà, va riportata all'articolo 2 della Costituzione, essendo fondata sui «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» richiesti ai singoli nell'interesse generale all'applicazione dei tributi.

«... può essere imposta...»

La parola «imposta» (che qui viene utilizzata come participio passato del verbo «imporre») riporta l'articolo 23 sul piano della relazione tra pubblico e privato e si riferisce alle «prestazioni» connotandole con l'elemento della doverosità.

«... se non in base...»

Questo punto dell'articolo 23 focalizza la natura relativa della riserva di legge. Ciò consente che una parte delle leggi tributarie sia affidata all'organo esecutivo o alle deliberazioni di un ente locale.

La struttura della fattispecie che realizza la norma tributaria può essere suddivisa in vari elementi. In assenza di ogni indicazione, la Corte costituzionale ha ritenuto sussistere la legittimità della norma di legge quando sia possibile desumere «una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione».

«... alla legge»

Oltre alla legge ordinaria, integrano il riferimento al termine «legge» anche gli atti del Governo (decreti legislativi e decreti legge) emanati in conformità agli articoli 76 e 77 della Costituzione e le leggi regionali che rispettino gli articoli 117 e 119.

A queste fonti nazionali, di carattere primario e subprimario (le leggi regionali), vanno aggiunti gli atti vincolanti del diritto dell'Unione Europea (regolamenti, direttive e decisioni).

Il principio di capacità contributiva

Generalità

Il primo comma dell'articolo 53 della Costituzione rappresenta senza dubbio il perno del disegno adottato dal Costituente per delineare il modello

di finanza pubblica che sorregge il nostro ordinamento basandolo sul principio della capacità contributiva. La norma non si limita a dare indicazioni di carattere meramente programmatico, ma ha un valore immediatamente precettivo e impone precisi vincoli al legislatore ordinario.

Il contenuto dell'articolo 53, comma 1 può essere diviso in tre parti, a cui corrispondono altrettanti aspetti del concetto di «tributo». Da un esame complessivo di queste espressioni si può dedurre che la norma raggiunge un delicato equilibrio tra una lettura «da destra» e una lettura «da sinistra» della norma in esame, nessuna delle quali può considerarsi prevalente sull'altra.

La prima parte della norma («*tutti*») ne rappresenta il cuore, ponendo al centro il carattere universale del dovere di contribuzione. Collegando il principio di universalità a quello di uguaglianza nella contribuzione, questa prima parte del comma 1 funge da cerniera tra le altre due.

La seconda parte («sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche») sancisce il dovere di solidarietà economica, imposto ai contribuenti in correlazione all'articolo 2 al fine di ottenere le risorse necessarie a sostenere le spese relative al mantenimento dell'apparato statale e all'erogazione dei servizi pubblici con criteri redistributivi, aprendo così a una lettura «da sinistra» del principio in esame.

La terza e ultima parte («in ragione della loro capacità contributiva») legittima la lettura «da destra» del principio, imponendo il riconoscimento di precise garanzie per il contribuente attraverso l'individuazione della capacità contributiva come parametro e limite dell'imposizione e strumento di misurazione dell'uguaglianza nell'applicazione dei criteri di riparto delle spese pubbliche. La prospettiva che ha ispirato questa parte della norma si colloca all'interno delle teorie liberali «classiche», orientate a ridurre la presenza dello Stato nell'economia e a difendere i privati dalla sua eccessiva invadenza nella loro sfera patrimoniale, disinteressandosi della funzione redistributiva del tributo nel contesto socio-economico.

La natura composita dell'articolo 53, comma 1 è frutto di un compromesso raggiunto al termine di una laboriosa mediazione politica realizzata con un'ammirevole sintesi all'interno dell'Assemblea Costituente. Il risultato è apprezzabile, tenuto conto della delicata fase storica che l'Italia stava attraversando in un'area (quella tributaria) che costituisce lo snodo fondamentale di ogni Stato democratico fondato non sulla forza ma sul consenso.

Il potere tributario nei sistemi anglosassoni

Il principio di capacità contributiva non è codificato in tutti i sistemi tributari. Per esempio, nei sistemi anglosassoni si ritiene che il principio «no taxation without

representation» (corrispondente al principio della riserva di legge codificato nell'articolo 23 della nostra Costituzione) sia sufficiente a garantire il corretto esercizio del potere tributario in quanto il Parlamento, sottoposto alle responsabilità del mandato elettorale, non introdurrebbe tributi contrari ai basilari principi di equità e giustizia distributiva.

Analisi del testo

Di seguito sarà ripercorsa, parola per parola, la norma per verificarne il significato attraverso l'analisi dei singoli elementi in cui si articola il principio.

«Tutti ...»

Con questo pronome la norma intende escludere ogni discriminazione tra contribuenti e, nello stesso tempo, ogni limitazione alla possibilità del legislatore di individuare i soggetti passivi o le ricchezze da assoggettare al tributo. Questa caratteristica diversifica l'area dell'articolo 53, comma 1 da quella dell'articolo 23 che comprende solo i prelievi coattivi indirizzati a particolari soggetti o categorie di soggetti.

Nei prelievi rientranti nell'articolo 53 questa distinzione non è consentita e nello stesso tempo scompare qualsiasi indicazione di appartenenza politica, quale è la cittadinanza.

Al principio dell'universalità si ricollega il criterio dell'effettività dell'imposizione, in base al quale il prelievo va correlato unicamente agli indici di ricchezza attribuibili a un determinato soggetto, esclusa la rilevanza della situazione personale di quest'ultimo. In quest'ottica l'effettività diventa lo strumento per rapportare il prelievo al criterio di uguaglianza sostanziale stabilito al comma 2 dell'articolo 3. Da ciò deriva il dovere dello Stato di contrastare l'evasione fiscale, facendo sì che «tutti» paghino per intero le imposte sugli indici di ricchezza di cui sono titolari. In questa prospettiva l'evasione viola il principio di uguaglianza creando un indebito vantaggio per gli evasori discriminando i contribuenti onesti.

«... sono tenuti...»

Con questa espressione si intende rappresentare il dovere giuridico di corrispondere il tributo. Dovere che, in quanto tale, non è minimamente correlato

a un diritto del contribuente a ottenere dall'ente impositore l'adempimento di specifici obblighi.

La situazione giuridica soggettiva della doverosità si distingue nettamente da quella dell'obbligo proprio per il suo carattere universale (desumibile dal suo collegamento con il pronome «tutti»), essendo imposto non già in base a una relazione intersoggettiva di carattere patrimoniale tra contribuente ed ente impositore, ma soltanto come espressione della solidarietà economica dei consociati nei confronti dello Stato.

Dunque, il principio della doverosità del tributo costituisce il cardine del sistema di convivenza su cui si fonda il nostro Stato e si esprime in termini assoluti perché è caratterizzato dall'assenza di una causa, non esistendo una controprestazione che si possa pretendere in cambio del versamento del tributo.

«... a concorrere...»

Quella richiesta dall'articolo 53 è una solidarietà di carattere economico, finalizzata ad alimentare le risorse finanziarie destinate a finalità di interesse generale. Essendo espressione della solidarietà, il concorso è *dunque destinato a un fine diverso da quello individuale*.

Si parla di «concorso» alla spesa pubblica per intendere che la contribuzione del privato non è integrale, perché ciascuno dei consociati è tenuto a corrispondere i tributi non già in funzione delle spese da sostenere, ma della ricchezza di cui dispone. È l'ente impositore che deve adeguare la spesa alla sua capacità fiscale.

«... alle spese pubbliche...»

La contribuzione dei privati è diretta ad acquisire le risorse destinate ad alimentare il funzionamento dello Stato e l'erogazione dei relativi servizi.

Con il termine «pubbliche» si identifica una pluralità di enti impositori oltre la figura dello Stato centrale. La norma comprende gli enti territoriali substatali, allineandosi alla previsione dell'articolo 5 della Costituzione che, pur affermando che la Repubblica è «una e indivisibile», precisa che la stessa «riconosce e promuove» le autonomie locali.

Il richiamo in esame istituisce una correlazione diretta fra la doverosità del prelievo fiscale e la copertura delle spese «pubbliche», che pone in evidenza la problematica degli equilibri di bilancio e impone di verificare la congruità delle entrate rispetto alle spese complessive che si prevede di sostenere.

«... in ragione...»

Come già evidenziato, da questo punto in avanti l'articolo 53, comma 1 sviluppa il terzo e ultimo blocco logico della sua previsione, dedicato alla costruzione del regime di garanzie in favore del contribuente. La norma, scegliendo l'espressione «in ragione», ha individuato in modo molto ampio sul piano qualitativo e quantitativo il rapporto fra la ricchezza individuale e il tributo.

È sufficiente che la legge preveda un collegamento «ragionevole» tra prelievo e ricchezza che sia chiuso all'interno di regole predefinite. Il criterio di ragionevolezza non esprime valori assoluti. Il nostro Costituente non ha voluto queste rigidità perché ha lasciato alla discrezionalità del legislatore le modalità concrete di interpretare tale relazione. In questi ampi spazi il legislatore è abilitato a indirizzare il prelievo in conformità al proprio orientamento politico, purché il tributo rispetti un generale criterio di coerenza nei confronti della ricchezza che *è destinato a colpire*.

«... della loro...»

La parte della norma in esame che fa riferimento all'aggettivo «loro» assume rilievo da tre diverse prospettive:

1. riferibilità soggettiva della ricchezza imponibile;
2. effettività della ricchezza riferibile al soggetto passivo;
3. attualità del legame con il soggetto passivo.

La riferibilità soggettiva. Dal primo punto di vista, l'aggettivo «loro» ha la funzione di collegare i soggetti passivi («tutti») con l'indice di ricchezza suscettibile di valutazione ai fini del prelievo (la «capacità contributiva»). Dunque, dall'impiego di questo termine consegue l'esistenza di correlare il fatto imponibile al suo effettivo titolare.

L'effettività della ricchezza. La parola «loro» richiama il principio di effettività, che impedisce di colpire una ricchezza che, pur essendo riferibile al soggetto passivo, è semplicemente figurativa o presunta. Ciò si verifica per le basi imponibili calcolate con l'uso di indici o parametri predeterminati dalla legge con criteri di natura presuntiva. In queste ipotesi occorre valutare la legittimità della predeterminazione come strumento da impiegare in alternativa all'indagine diretta per stabilire una valida correlazione tra il soggetto e la capacità contributiva.

L'attualità del legame. L'articolo 11 delle disposizioni sulla legge in generale stabilisce: «La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo». Questo precetto è applicabile anche nel diritto tributario, ma può

essere derogato da leggi successive. Secondo l'articolo 53 della Costituzione, il collegamento del presupposto con il prelievo deve avere carattere attuale. Pertanto, la retroattività della norma tributaria non è preclusa in assoluto, ma va valutata in base alla persistenza nel tempo dell'indice di ricchezza assunto a presupposto dell'imposizione da una norma che entra in vigore successivamente al momento in cui è sorto. Nei casi di retroattività analizzati dalla Corte costituzionale si intravede in modo netto l'esistenza di un'ampia discrezionalità del legislatore, che trova l'unico limite nella verifica della ragionevolezza delle norme adottate per definire nel caso specifico l'indice di «capacità contributiva».

Il limite all'impiego di norme retroattive, non trattato in modo esplicito dalla Costituzione, è disciplinato dallo Statuto dei diritti del Contribuente approvato con legge 27 luglio 2000, n. 212, che ne vieta l'adozione per i tributi applicati annualmente (IRPEF, IRES, IRAP, IVA).

«... capacità contributiva»

In questo concetto viene sintetizzato il criterio di riparto dei carichi pubblici stabilito dall'articolo 53 della Costituzione. Le prime teorie sulla portata di questo termine lo avevano ritenuto una mera «scatola vuota», dotata di un valore meramente programmatico. Al contrario, già dalle prime pronunce della Corte costituzionale è apparsa inequivocabile la natura precettiva del principio.

L'aspetto quantitativo della capacità contributiva

La ricchezza rappresenta la capacità economica di ogni individuo. Quest'ultima, tuttavia, non esprime nella sua interezza la «capacità contributiva», che è solo la parte di ricchezza che può essere destinata alla contribuzione realizzando la solidarietà; per questo motivo, essa non deve essere assoggettata all'imposizione fino al raggiungimento del cosiddetto «minimo vitale» per assicurare al contribuente il diritto di avere a disposizione i mezzi per assicurarsi «un'esistenza libera e dignitosa» (concetto utilizzato dall'articolo 36 della Costituzione per misurare la congruità della retribuzione).

L'aspetto qualitativo della capacità contributiva

La ricchezza tradizionale (espressa sempre in denaro) comprende il reddito, il patrimonio, il consumo e i trasferimenti. A questo proposito vanno sviluppati due temi importanti:

- quale equilibrio deve essere mantenuto nella distribuzione del prelievo tra le diverse forme di ricchezza tradizionale;
- in quale misura gli indici di ricchezza, diversi da quelli tradizionali, possono essere suscettibili di valutazione ai fini della individuazione della «capacità contributiva» imponibile.

Rispetto al primo ordine di problemi giova richiamare il tema (ancora oggi molto attuale) dell'imposizione sul patrimonio, che ha attraversato per decenni il dibattito politico in Italia ed è giunto a un punto fermo con la riforma fiscale approvata con legge delega 9 ottobre 1971, n. 825.

Nella fase preparatoria della riforma si discusse a lungo della possibilità di introdurre un'imposta generale sul patrimonio. Portatrice di queste istanze era l'ala sinistra del Parlamento, mentre la destra vi si opponeva. Il testo approvato adottò una soluzione di compromesso prevedendo l'istituzione di una nuova imposta (l'Imposta Locale sui Redditi, ILOR) la quale, aggiungendosi all'imposta personale, colpiva i redditi diversi da quelli di lavoro, così da operare una discriminazione qualitativa e tassare in misura maggiore i redditi generati da fonti patrimoniali (non esauribili) rispetto ai redditi derivanti dal lavoro (per sua natura esauribili).

L'istituzione di un'imposta generale sul patrimonio fu scartata sia per la difficoltà di individuare e valorizzare alcune manifestazioni di questa ricchezza (come l'oro, i gioielli e le opere d'arte, ma anche gli investimenti all'estero o nelle odierne «criptovalute»), sia per la possibilità che l'imposizione su alcune di esse si tramutasse in un prelievo di natura sostanzialmente espropriativa, siccome operato a carico di beni improduttivi e, come tale, vietato dall'articolo 54 della Costituzione, perché effettuato senza indennizzo.

Quanto al secondo aspetto, è ormai assodato che per il collegamento al «tutti» del concetto di «capacità contributiva», se un contribuente realizza differenti indici di ricchezza, l'universalità va intesa sia in senso verticale, con riferimento a «tutti» i soggetti, sia in senso orizzontale, con riferimento a «tutti» gli indici di ricchezza che affluiscono a ciascun soggetto.

Pertanto un'imposta generale sul patrimonio sarebbe senz'altro compatibile con l'articolo 53, ma la scelta di introdurla rientra nella discrezionalità del legislatore, che ha preferito istituire forme specifiche di imposizione sul patrimonio come l'ICI e l'IMU, di competenza comunale, o l'IVIE (Imposta sul Valore degli Immobili all'Esteri) e l'IVAFE (Imposta sul valore delle Attività Finanziarie all'Esteri), di competenza erariale.

La progressività del sistema tributario

Il secondo comma dell'articolo 53 della Costituzione disciplina il principio di progressività. Non è necessario che tutti i tributi siano progressivi. Anzi, la norma stabilisce che è *il* sistema nel suo complesso e non ciascuno dei singoli tributi che ne fanno parte a dover essere «informato» a questi «criteri». Ciò significa che la legge può istituire anche tributi proporzionali o regressivi. L'importante è che il sistema raggiunga nel suo insieme il fine della progressività.

La progressività amplifica l'effetto redistributivo attraverso l'acquisizione dai soggetti che possiedono ricchezze imposte proporzionalmente maggiori di quelle richieste ai meno abbienti. Il principio è dunque riconducibile a una prospettiva «di sinistra». Tuttavia, la sua attuazione concreta si sta progressivamente riducendo.

In effetti, nei sistemi fiscali della gran parte dei Paesi europei i principi della personalità, globalità e progressività dell'imposizione sui redditi stanno manifestando da tempo visibili segni di cedimento. Da un lato, le aliquote massime delle imposte progressive sul reddito si sono ridotte notevolmente nel quadro di una graduale tendenza al livellamento dovuta alla concorrenza fiscale internazionale. Dall'altro, nell'imposta italiana sul reddito delle persone fisiche sono state introdotte sempre più numerose fattispecie di ritenute alla fonte e di imposizione sostitutiva e forfettizzata di tipo proporzionale che hanno ridotto considerevolmente il perimetro della progressività.

Constatata l'impossibilità di ottenere la progressività del sistema con gli strumenti tradizionali basati unicamente sulla modulazione della curva delle aliquote IRPEF, si tratta allora di individuare nuove modalità di intercettazione della ricchezza e definire le politiche più adeguate a realizzare in altri modi l'obiettivo dell'articolo 53, comma 2 della Costituzione. Tale risultato può essere ottenuto anche attraverso l'adozione di aliquote IVA differenziate: maggiorate sui beni e servizi «di lusso», ridotte su quelli di prima necessità.

Unione europea e Fisco: la nuova dimensione della solidarietà fiscale

L'emergenza prodotta dalla pandemia da Covid-19 ha contribuito in misura notevole a sollecitare l'adozione da parte dell'Unione Europea di programmi di sostegno finanziati dal debito comune e basati su un'inedita visione della solidarietà, in cui si accoglie in modo esplicito l'idea di un'Unione tra Stati basata sull'economia sociale di mercato. In tale contesto il ricorso alla solidarietà diretta dei singoli è stato giustificato collegando i prelievi posti a loro carico con l'erogazione dei sostegni finanziari stanziati nel cosiddetto *Recovery Plan*, che ha reso

L'Unione partecipe delle scelte nazionali sulle spese per i beni pubblici da erogare sul territorio, accentrando in capo a essa le decisioni sulla spesa pubblica e la potestà di imporre i prelievi coattivi idonei ad acquisire le risorse a ciò necessarie.

Va però evidenziato che nel diritto dell'Unione Europea la solidarietà non viene riconosciuta in una dimensione di doverosità. Anzi, ancora oggi la solidarietà disciplinata dalle norme europee appare orientata a conferire soltanto diritti, e manca del tutto il riferimento alle (reciproche) responsabilità dei singoli appartenenti all'Unione, alle quali, invece si riporta il dovere disciplinato dal combinato disposto degli articoli 2 e 53 della Costituzione.

Sta di fatto che a seguito della pandemia è sorta in Europa l'esigenza di definire un nuovo rapporto tra la società e gli individui adottando nuovi sistemi di condivisione dei rischi e di ripartizione delle risorse. L'emergenza ha sviluppato la consapevolezza di nuovi bisogni e ha reso necessario un salto di qualità nella gestione delle risorse, dando maggiore responsabilità alle istituzioni sovranazionali. Le nuove sfide demografiche, ambientali, tecnologiche, sanitarie e geopolitiche di questo secolo hanno richiesto un repentino cambiamento di priorità accreditando l'idea di un principio generale di solidarietà europea cui sono correlati potestà e doveri.

Almeno due elementi concorrono a definire il contenuto di questo principio: l'appartenenza di un individuo a uno specifico gruppo sociale e l'idea che il benessere del gruppo sia parte del benessere individuale, e quindi che ciascuno rinunci a qualcosa per aiutare chi è in difficoltà, in modo da ottenere un giovamento collettivo. La comparsa di questi elementi nella nozione europea di solidarietà consente di estendere il suo ambito oggettivo al dovere tributario.

Next Generation EU

Con il *Next Generation EU* l'Unione Europea ha istituito un sistema comune di finanziamenti basato sull'introduzione di nuove «risorse proprie» di natura tributaria, destinate a coprire le spese sostenute per l'uscita dall'emergenza. In tal modo il bilancio dell'Unione si è dotato di una autonoma Capacità Fiscale Centrale (CFC) destinata all'erogazione di beni e servizi pubblici europei correlati ai bisogni dei singoli e non ai contributi degli Stati.

Sitografia (consultata il 3 giugno 2025)

https://taxation-customs.ec.europa.eu/index_en

<https://www.aspeninstitute.it/>

<https://www.cortecostituzionale.it/default.do>
<https://www.fondazioneLuigieinaudi.it/>
<https://www.mef.gov.it/index.html>
<https://www.nens.it/>
<https://www.oecd.org/en/topics/taxation.html>

Filmografia

I tartassati (1959), di Steno.
Il socio (1993), di Sidney Pollak.

Bibliografia

- Acemoglu D. e Johnson S. (2023), *Potere e progresso*, Milano, Il Saggiatore.
- Eden S. (2010), *A tax on all blue-eyed persons. Constitutional limitations on tax raising powers in the UK*. In Y. Edrey e M. Greggi (a cura di), *Bridging a sea. Constitutional and Supranational Limitations To Taxing Power Of The States Across The Mediterranean*, Roma, Aracne, p. 175.
- Gertsle G. (2022), *The rise and fall of the neoliberal order*, New York, Oxford University Press. Trad. it. *Ascesa e declino dell'ordine neoliberale*, Vicenza, Neri Pozza, 2024.
- Marci T. (2012), *Il circolo della gratuità. Il paradosso del dono e la reciprocità sociale*, Trento, Tangram.
- Pecora G. (2024), *Bertrand Russell. Tra liberalismo e socialismo*, Roma, Donzelli.
- Rossi S. (2001), *La teoria della sovranità dal Medioevo sino alla Rivoluzione francese e lo Stato costituzionale nella pandemia (Covid-19)*, «Nomos», vol. 3, pp.1-62, <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2022/02/S.ROSSI-La-teoria-della-sovranita.pdf>
- Salvati M. e Dilmore N. (2021), *Liberalismo inclusivo. Un futuro possibile per il nostro angolo di mondo*, Milano, Feltrinelli.
- Selicato P. (2022), *La tassazione delle nuove forme di ricchezza nel Next Generation EU*. In A. Cavalli, R. Cheli, C. D'Adda, F. Gallo e A. Pedone (a cura di), *Una nuova politica economica e tributaria per l'Unione Europea*, Atti del Convegno del 27 maggio 2022 (Accademia dei Lincei, Roma, 2022), Roma, Bardi, pp. 153-185.
- Selicato P. (2023), *La prospettiva del diritto tributario nel pensiero di Domenico Da Empoli*, «Nomos», n. 1, p. 53-67.
- Shafik M. (2021), *What we owe each other. A new social contract*, London, Vintage Publishing.
- Vanoni E. (1932), *Natura e interpretazione della legge tributaria*, Padova, Cedam.

Scheda didattica per l'apprendimento

1. Sistema fiscale e ideologia politica: quali margini per le scelte pubbliche?
2. Come può il fisco influire sulla democrazia?
3. Qual è la fonte di legittimazione del potere tributario?
4. Il referendum in materia di leggi tributarie: limiti di ammissibilità.
5. Prestazioni imposte e tributi: elementi distintivi e conseguenze in termini di tutela.
6. Quali sono i criteri di quantificazione del tributo?
7. Capacità contributiva ed evasione: la Costituzione come strumento di contrasto.
8. L'imposta generale sui patrimoni: pro e contro.
9. Progressività del sistema e progressività del tributo: criticità e opportunità.
10. Solidarietà e potestà tributaria nell'Unione Europea?

CAPITOLO 7

I diritti sociali

di Federica Fabrizzi

Scheda introduttiva

Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento si assiste a una decisiva evoluzione nel modo di intendere il rapporto tra i cittadini e l'autorità. È quello, infatti, il momento in cui si passa dallo Stato liberale allo Stato sociale, da uno Stato, cioè, chiamato solo a garantire le libertà civili e i diritti politici a uno Stato che si fa carico anche di erogare ai cittadini i cosiddetti *diritti sociali*.

Nell'ambito della concezione dello Stato liberale, consolidata in Europa nel XIX secolo e che ha caratterizzato l'esperienza continentale fino al Primo conflitto mondiale, veniva riconosciuta a ciascun individuo una serie di diritti di libertà volti ad assicurare la protezione da ogni interferenza da parte del potere pubblico: pensiamo alla libertà di espressione, alla libertà di stampa e corrispondenza, ai diritti legati alla proprietà e all'iniziativa economica. Sono quelle che vengono definite libertà negative, perché presuppongono che lo Stato si limiti a non interferire e a lasciare spazi di libertà agli individui.

Con il tramonto del liberalismo di stampo ottocentesco e il successivo crollo dei regimi autoritari che segnarono l'Europa nel periodo tra le due guerre, si assiste a una modifica importante: allo Stato si chiede di intervenire attivamente per attenuare le disuguaglianze presenti nella società e per offrire a tutti tutele e servizi di protezione sociale.

È un passaggio storico fondamentale del costituzionalismo: ai diritti propri della tradizione liberale se ne affiancano altri, quali istruzione, sanità, pensioni, previdenza sociale (in caso di malattia, gravidanza, disoccupazione), servizi socio-assistenziali (per bambini e ragazzi senza famiglia, anziani, malati cronici e persone con disabilità).

La forma di Stato sociale si è progressivamente imposta come intelaiatura portante delle Costituzioni democratiche del secondo dopoguerra ed è proprio su questo terreno che ha visto la luce il fenomeno della costituzionalizzazione dei diritti sociali.

Anche la Costituzione italiana del 1948 è una Carta di ispirazione sociale; nonostante, infatti, non vi sia usata espressamente la formula «Stato sociale» (come invece si ritrova nell'articolo 20 della Costituzione tedesca e nell'articolo 1 della Costituzione spagnola), i nostri costituenti hanno accolto un modello ispirato da una parte ai valori di libertà della persona, al suo pieno sviluppo e alla sua dignità, e dall'altro alla sua dimensione sociale, all'individuo come essere sociale.

I diritti sociali e il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana

Il fondamento dell'impostazione sociale accolta dal nostro ordinamento si trova nell'articolo 3 della Carta costituzionale, che detta il principio di eguaglianza, nella duplice accezione di eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale.

È questo l'articolo che si pone alla base sia dei diritti civili e politici sia dei diritti sociali.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3 Cost.).

Sulla base di quanto fissato al primo comma dell'articolo 3, che enuncia la regola dell'eguaglianza *formale*, situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, mentre situazioni diverse devono essere disciplinate in modo diverso. Secondo quanto espressamente sancito nella disposizione, sono infatti vietate le distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Questi divieti di discriminazione non vanno intesi, però, in senso assoluto, come impossibilità per il legislatore di introdurre qualsiasi differenziazione. Anzi, al contrario, la Costituzione impone che talvolta alcune situazioni siano trattate in modo diverso. Pensiamo per esempio alle misure a favore dell'imprenditoria femminile, oppure al caso di due ragazzi, entrambi diplomati con il massimo dei voti e desiderosi di iscri-

versi all'università, ma provenienti da situazioni economiche familiari molto diverse che impedirebbero a uno dei due di proseguire gli studi per l'elevato costo delle tasse universitarie, dei libri, e per l'impossibilità di mantenersi. *Formalmente* entrambi possono accedere alla laurea, ma *nella sostanza*, senza programmi di borse di studio e di agevolazioni, uno dei due non avrà le stesse opportunità dell'altro. Dunque, le distinzioni si possono — e si devono! — fare quando sono ragionevoli, quando cioè rispondono all'esigenza di colmare delle differenze nei punti di partenza.

Misure promozionali quali, appunto, il sostegno al lavoro femminile o agevolazioni per gli studenti bisognosi e meritevoli sono così pienamente coerenti con l'eguaglianza *sostanziale* di cui parla il secondo comma dell'articolo 3.

La disposizione assegna alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Qui la Costituzione enuncia un programma impegnativo e di vasta portata per eliminare le svariate condizioni di svantaggio sociale ed economico che penalizzano di fatto le persone.

Secondo la nostra Costituzione, non basta, dunque, che lo Stato non faccia distinzioni; lo Stato deve agire *attivamente* per rimuovere le differenze sociali, perché parità di trattamento non equivale a eguaglianza (figura 7.1).

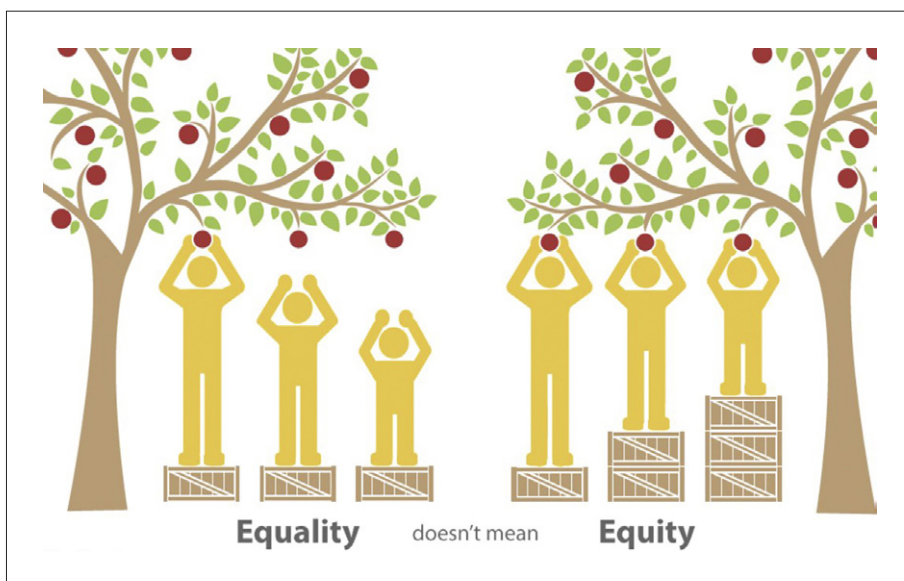


Fig. 7.1 Rappresentazione dei concetti di equità ed eguaglianza.

Sarebbe, peraltro, sbagliato pensare che eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale siano tra loro in contrasto. Al contrario, tra il godimento dei diritti civili, dato dalla prima, e quello dei diritti sociali, dato dalla seconda, c'è uno strettissimo collegamento: i diritti di libertà non possono essere assicurati se non garantendo a ogni cittadino quel minimo di benessere economico che gli consenta di vivere con *dignità*.

«Senza l'accompagnamento dei diritti sociali le tradizionali libertà politiche possono diventare in realtà strumento di oppressione di una minoranza a danno della maggioranza: sicché si può dire in conclusione che i diritti sociali costituiscono la premessa indispensabile per assicurare a tutti i cittadini il godimento effettivo delle libertà politiche».

P. Calamandrei

Così l'affermazione dei diritti sociali, consentendo all'individuo di affrancarsi dal bisogno, rende effettivo il godimento delle libertà e, dunque, permette la piena e libera formazione della personalità. Solo in questo modo avremo cittadini consapevoli e partecipi della vita democratica.

Peraltro, nonostante l'enunciato dell'articolo 3 faccia riferimento ai «cittadini», la Corte costituzionale a partire dalla sentenza 120/1967 ha chiarito che il principio di eguaglianza deve ritenersi esteso a tutti, indistintamente: trattandosi di tutelare diritti inviolabili dell'uomo, non se ne può limitare il godimento ai soli cittadini italiani, ma la tutela va estesa anche agli stranieri.

Rai Cultura

Paolo Caretti, *La Costituzione italiana e i diritti sociali*, <https://www.raicultura.it/webdoc/educazione-civica/constituzione/index.html#La-costituzione> (consultato il 3 giugno 2025).

I diritti sociali come diritti «costosi», ma comunque fondamentali

Il catalogo dei diritti sociali contemplato nella Costituzione è quanto mai ampio e sistematico e comprende — solo per menzionare quelli essenziali — il diritto al lavoro (art. 4), il diritto alla salute (art. 32), il diritto all'istruzione (art. 33), i diritti dei minori e delle donne lavoratrici (art. 37), il diritto dei lavoratori in ipotesi di infortunio, malattia, invalidità e disoccupazione (art. 38, II c.), tutte situazioni caratterizzate da una particolare debolezza individuale e sociale e

quindi meritevoli di essere rimosse al fine di garantire una pari uguaglianza di tutti gli individui nel godimento dei diritti essenziali della persona.

Questo catalogo muove non solo dal principio fondamentale dell'articolo 3 della Costituzione, ma anche dal principio solidaristico fissato all'articolo 2, che riconosce e garantisce i diritti, ma richiede anche l'adempimento dei doveri inderogabili: si crea così una comunità di consociati fondata sulla solidarietà politica, economica e sociale.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.).

Le affermazioni contenute negli articoli della Costituzione che rappresentano il catalogo dei diritti sociali descrivono un «programma» per la cui realizzazione occorre una concreta attività del legislatore, che deve individuare i destinatari della prestazione, le modalità di erogazione di questa, e, soprattutto, deve prevedere adeguati stanziamenti finanziari. Come è stato detto, infatti, i diritti sociali sono «diritti costosi», nel senso che, poiché consistono in prestazioni degli organi pubblici, essi hanno un costo, al contrario dei diritti di libertà che, invece, non comporterebbero un costo per lo Stato. In realtà *tutti i diritti costano*, anche quelli civili «di prima generazione», solo che il diritto di libertà ha un costo quando viene violato (si pensi alla macchina giudiziaria per la reintegrazione), mentre il diritto sociale ha un costo quando viene soddisfatto, e quindi ogni volta che viene esercitato.

Il nesso tra diritti sociali e risorse necessarie a soddisfarli spiega la qualificazione dei diritti sociali come diritti «finanziariamente condizionati» e, poiché le risorse non sono infinite, i diritti sociali sono tendenzialmente in competizione tra loro. L'Italia, per esempio, destina alle pensioni — ossia alla realizzazione del diritto sociale garantito dall'articolo 38 comma 2 della Costituzione (diritto dei lavoratori a che siano previsti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di vecchiaia) — risorse molto più abbondanti di quelle che altri Paesi riservano allo stesso scopo: e ciò a scapito del corrispondente diritto di chi versa nella condizione di disoccupazione involontaria (sempre l'art. 38), che altrove è tutelato in modo molto più vigoroso.

«Chi ha scelto i mezzi, ha scelto i fini; e se i mezzi sono impropri, gli obiettivi diventano inconsistenti. Questa è la lezione di razionalità pratica che in questi anni abbiamo potuto approfondire e che dobbiamo tenere sempre presente, se davvero crediamo nell'attuazione dello "stato sociale"».

L. Elia

L'allocazione delle risorse finanziarie a tutela di un diritto sociale piuttosto che di un altro rientra nelle scelte di indirizzo politico, e tuttavia lo Stato sociale descritto in Costituzione prescrive anche che non si possa scendere sotto una certa soglia: la stessa Costituzione stabilisce che c'è un «contenuto minimo» dei diritti sociali che va garantito, anche nei casi in cui i poteri pubblici non si siano attivati per farlo o le risorse finanziarie siano scarse.

Che significa? Che conseguenze ha questa previsione costituzionale? Per esempio, che la Corte costituzionale ha annullato una norma legislativa regionale in quanto rendeva incerto il finanziamento del servizio di trasporto degli studenti con disabilità, osservando che la discrezionalità del legislatore trova un «limite invalicabile» nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati», tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza, poiché, per lo studente con disabilità, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto» (sentenza 267/2016).

Quando a venire in gioco sono i bisogni essenziali, legati al diritto costituzionale a un'esistenza libera e dignitosa, le esigenze finanziarie non possono che recedere.

Rai Cultura

Sabino Cassese, *I diritti sociali*, <https://www.raicultura.it/webdoc/educazione-civica/costituzione/index.html#La-costituzione> (consultato il 3 giugno 2025)

I podcast della Corte costituzionale

Aldo Carosi, *La Corte e il Welfare*, https://www.spreaker.com/episode/aldo-carosi-la-corte-e-il-welfare-39902608?utm_medium=app&utm_source=widget&utm_campaign=episode-title (consultato il 3 giugno 2025).

Ma vi è di più.

Proprio perché la comunità di consociati è una comunità solidale, alcuni doveri, come quello di contribuire attraverso i tributi alle finanze pubbliche, sono strettamente correlati al godimento dei diritti. L'articolo 53 della Costituzione afferma:

Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

Le risorse necessarie per attuare i diritti sociali sono, infatti, risorse nazionali, ottenute essenzialmente col prelievo fiscale: quando non si adempie al dovere

di contribuire, si viene meno al legame che ci unisce come consociati solidali e, al fondo, si tradisce lo spirito della Costituzione (art. 53 Cost.).

Ce lo ha detto anche la Corte costituzionale, nella sentenza 51/1992:

Alla luce dei principi costituzionali [...] l'evasione fiscale costituisce in ogni caso una «ipotesi di particolare gravità», per il semplice fatto che rappresenta, in ciascuna delle sue manifestazioni, la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei «doveri inderogabili di solidarietà», sui quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale.

«I cittadini le odiano e i politici fanno a gara nel promettere di tagliarle. Ma cosa sono davvero le tasse e a che cosa servono? Ed eliminarle è (sempre e comunque) una buona idea?

Dal momento in cui veniamo al mondo, godiamo di servizi pubblici che consentono la nostra stessa esistenza. Sono le tasse a sostenere tali servizi, a partire dalle due funzioni essenziali dello Stato: mantenere la pace e dare attuazione ai diritti costituzionali, siano essi civili, politici o sociali. In questo modo le tasse si legano alla vita libera e democratica che conosciamo».

F. Pallante, *Elogio delle tasse*

I pilastri dello Stato sociale: il diritto al lavoro

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.).

La nostra è una Costituzione ispirata al principio lavorista: fin dall'articolo 1, che afferma che la nostra è una repubblica fondata sul lavoro, questo è individuato come principio cardine. Nell'articolo 4 il principio viene ulteriormente declinato come diritto sociale al lavoro, ossia il diritto di ogni cittadino a trovare una occupazione che gli permetta di vivere una vita dignitosa. Al diritto al lavoro si accompagna, peraltro, anche il *dovere di lavorare*, visto che il lavoro del singolo viene considerato anche uno strumento di progresso dell'intera nazione. Come ci ha chiarito la Corte costituzionale, diritto al

lavoro non significa che tutti i cittadini possano pretendere di ottenere un impiego, ma impone allo Stato di fare in modo di creare le condizioni affinché si possa raggiungere la più ampia occupazione possibile. Si legge nella sentenza 45/1965:

Dal complessivo contesto del primo comma dell'art. 4 della Costituzione [...] si ricava che il diritto al lavoro, riconosciuto a ogni cittadino, è da considerare quale *fondamentale diritto di libertà della persona umana*, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa. A questa situazione giuridica del cittadino — l'unica che trovi nella norma costituzionale in esame il suo inderogabile fondamento — fa riscontro, per quanto riguarda lo Stato, da una parte il divieto di creare o di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti discriminatori a tale libertà ovvero che direttamente o indirettamente la rinneghino, dall'altra l'obbligo — il cui adempimento è ritenuto dalla Costituzione essenziale all'effettiva realizzazione del descritto diritto — di indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro.

Tempi moderni

Anno 1936

Regia: Charlie Chaplin

Il film narra le vicende dell'operaio Charlot. La sua mansione è quella di stringere i bulloni della catena di montaggio. I gesti ripetitivi, i ritmi disumani e alienanti generano nel protagonista ossessioni e allucinazioni, che raggiungono il culmine quando il malcapitato viene addirittura privato della pausa pranzo e utilizzato come cavia per sperimentare la macchina automatica da alimentazione, che dovrebbe consentire di mangiare evitando interruzioni.

Tutta la vita davanti

Anno 2008

Regia: Paolo Virzì

Marta è una brillante venticinquenne laureata con 110 e lode in filosofia. Si trasferisce dalla Sicilia a Roma, fiduciosa in un futuro lavorativo roseo, ma la ricerca di un lavoro diviene in poco tempo una missione estenuante. Decide così di accettare un lavoro come baby-sitter finché, dopo aver fatto amicizia con la madre della bambina, quest'ultima la introduce nel complicato mondo dei call center internazionali. Il call center diventa per Marta uno spazio dove si assiste a dinamiche sociali, psicologiche ed economiche basate sul sopruso, il controllo, l'estrema competizione che si trasforma in una continua corsa alla violenza verbale e psicologica.

I pilastri dello Stato sociale: il diritto alla salute

La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana (art. 32 Cost.).

Il diritto alla salute è l'unico che la Costituzione definisce espressamente come «fondamentale». Ciò non vuol dire che si possa stilare una gerarchia tra i diritti (e, infatti, la Corte costituzionale ci ha detto che «nessun diritto è tiranno»), ma certamente il diritto alla salute ha implicazioni assai ricche e complesse, a partire dalla duplice accezione che la Costituzione ne dà, al contempo di diritto individuale e di interesse della collettività.

Il diritto alla salute si configura come diritto dell'individuo a che un terzo non assuma comportamenti pregiudizievoli per la sua integrità psico-fisica o come diritto a non essere sottoposto a trattamenti sanitari senza il proprio consenso; ma si configura anche come un tipico diritto di prestazione, nel momento in cui garantisce cure gratuite agli indigenti e si fa carico della salute *di tutti* in quanto bene collettivo.

È, infatti, sulla base di questo diritto sociale che è nato il *Sistema sanitario nazionale*, la massima espressione del diritto all'assistenza sanitaria, che si caratterizza per la globalità delle prestazioni, l'universalità dei destinatari, l'eguaglianza dei trattamenti e una struttura organizzativa diffusa capillarmente su tutto il territorio nazionale. L'apparato organizzativo pubblico deve assicurare un'assistenza sanitaria effettiva, che può essere realizzata sia attraverso strutture pubbliche sia garantendo l'accesso a strutture private. Anche in questo caso il diritto, almeno nel suo nucleo essenziale, va riconosciuto a tutti, non solo ai cittadini ma anche agli stranieri.

Rai Scuola

Testimoni del tempo – Lezioni sui diritti 3 puntata

Stefano Rodotà, *La salute, il più «fondamentale» dei diritti*, <https://www.raiscuola.rai.it/educazionecivica/articoli/2021/01/Testimoni-del-tempo-Lezioni-sui-diritti-3-puntata-bcf5f6a7-3016-4869-a4d0-999cad214773.html> (consultato il 3 giugno 2025).

Aula di Lettere di Zanichelli

Una storia, un diritto – La storia di Pawan, <https://aulalettere.scuola.zanichelli.it/podcast-8/una-storia-un-diritto-la-storia-di-pawan> (consultato il 3 giugno 2025).

I pilastri dello Stato sociale: il diritto all'istruzione

La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34 Cost.).

Il diritto all'istruzione è un diritto assoluto sotto il profilo della prestazione che deve essere posta in essere per salvaguardarlo, e quindi come diritto sociale che non può essere negato ad alcuno. Fin dall'epoca dell'unificazione si è affermato il principio della statalità del servizio scolastico, il quale implica che necessariamente venga assicurata l'istruzione pubblica e gratuita all'intera collettività, e che chiunque abbia diritto a ottenerla; diritto che per la scuola dell'obbligo è anche un dovere imposto ai cittadini. In tal modo da un lato si impone allo Stato l'obbligo di elargire una prestazione fondamentale nei confronti dei consociati, quale è l'attività educativa e formativa — e la prestazione effettuata dallo Stato deve essere gratuita — e dall'altro si impone ai cittadini l'obbligo di usufruirne per almeno dieci anni.

Quando l'articolo afferma che «la scuola è aperta a tutti» non fa altro che ribadire e specificare il principio di eguaglianza formale: l'accesso a qualsiasi grado dell'istruzione scolastica deve essere garantito a tutti, uomini, donne, cittadini, stranieri, diversamente abili, bisognosi, ecc.

Il terzo comma, poi, introducendo il diritto allo studio, applica il principio di eguaglianza sostanziale: lo Stato deve porre in essere una serie di sostegni finanziari che consentano anche a chi non ha i mezzi economici di far fronte alle spese e di mantenersi durante gli studi.

Vado a scuola

Anno 2013

Regia: Pascal Plisson

Quattro bambini che vivono in luoghi differenti — le savane del Kenya, i sentieri delle montagne dell'Atlante in Marocco, l'India del Sud e gli altipiani della Patagonia — condividono lo stesso desiderio di imparare, convinti che solo grazie all'istruzione potranno migliorare le loro vite. Per questo, ogni giorno, tutti loro affrontano un viaggio pericoloso, ma pieno di scoperte, per raggiungere le rispettive scuole.

I pilastri dello Stato sociale: i diritti dei minori e delle donne lavoratrici

La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce a essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione (art. 37 Cost.).

Sempre nell'ambito dei rapporti di lavoro, la Costituzione offre una particolare tutela ad alcune categorie di lavoratori maggiormente deboli come le donne e i bambini, prevedendo specifici limiti e il principio di parità di trattamento.

Nella prospettiva di assicurare alla lavoratrice madre una protezione «speciale» e «adeguata», la Costituzione intende da un lato tutelare la condizione fisica della donna in stato di gravidanza e puerperio, che potrebbe essere gravemente compromessa dalla prosecuzione dell'attività lavorativa, dall'altro evitare che lo stato di maternità si traduca di fatto in un ostacolo all'esercizio del diritto al lavoro garantito dall'articolo 4. La maternità infatti, quale esperienza tipicamente femminile e incompatibile nelle sue fasi culminanti con lo svolgimento di un'attività di lavoro, pone la donna in una situazione di debolezza che le preclude l'uguale esercizio di tale diritto. Per questo la disposizione costituzionale richiede l'intervento di una legislazione speciale (di «discriminazione positiva»), che, tenendo conto della particolare condizione della lavoratrice madre, impedisca che l'applicazione nei suoi confronti degli istituti generali di diritto del lavoro si traduca in un fattore di discriminazione.

Per quanto riguarda i minori, l'età minima per l'accesso al lavoro coincide con il momento in cui si conclude il periodo di istruzione obbligatoria e comunque non può essere inferiore ai quindici anni compiuti. A decorrere dall'anno 2007-2008, il numero degli anni di istruzione obbligatoria è stato innalzato a dieci e, di conseguenza, l'età minima di ammissione al lavoro è stata innalzata ai sedici anni. La legge vieta espressamente di adibire al lavoro i bambini, che non possono svolgerne uno sino all'assolvimento dell'obbligo scolastico, il quale pertanto costituisce una condizione necessaria per l'ammissione all'attività lavorativa.

Oliver Twist

di Charles Dickens

Nell'Inghilterra di metà Ottocento, Oliver è un trovatello di oscure origini che cresce fino all'età di nove anni insieme ad altri ragazzi in un orfanotrofio di periferia, dove

soffre la fame e subisce maltrattamenti di ogni genere. Assunto da un'impresa di pompe funebri, anche qui viene trattato in malo modo, così decide di fuggire e raggiunge Londra. Per ingenuità si fa coinvolgere da una banda di ladruncoli che vive nei bassifondi della città, capeggiata dal vecchio cattivo Fagin. Inizia così la sua vita sotterranea e notturna, si susseguono le sue avventure condotte insieme ad altri personaggi, tutti alle prese con la dura lotta per la sopravvivenza.

I pilastri dello Stato sociale: il diritto dei lavoratori in ipotesi di infortunio, malattia, invalidità e disoccupazione

Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera (art. 38 Cost.).

Per sicurezza sociale si intende anche la tutela del cittadino che perde la capacità di lavorare e, conseguentemente, la possibilità di procurarsi da solo le risorse necessarie a vivere. Per questo la Costituzione prevede il diritto degli inabili al lavoro, dei disoccupati, dei malati, degli anziani alle provvidenze pubbliche. Si tratta del sistema di protezione sociale gestito, in particolare, dall'Inps, che eroga indennità, assegni e provvidenze a chi perde involontariamente il lavoro, ai dipendenti che si ammalano (con l'indennità di malattia), alle donne lavoratrici incinte (con l'indennità di maternità), agli anziani che non possono più lavorare (con la pensione) e agli inabili al lavoro (con gli assegni di invalidità/inabilità).

Proprio con riferimento al principio di eguaglianza sostanziale, la Corte costituzionale nella sentenza 190/2006, ha stabilito che «L'art. 38, terzo comma, Cost. dispone che i disabili hanno diritto "all'avviamento professionale"». Dunque, le persone con disabilità sono favorite nell'accesso alle attività professionali e nell'inserimento nei posti di lavoro.

In applicazione della suddetta norma costituzionale, posta a tutela delle persone con disabilità, la legislazione ordinaria stabilisce, per questi, il diritto al lavoro e alla conservazione del posto, il diritto a speciali modalità per lo svolgimento dei concorsi, il diritto alla precedenza nell'assegnazione della sede e nelle procedure di trasferimento a domanda, il diritto a prestazioni compatibili con le minorazioni, il diritto all'assistenza per recarsi al posto di lavoro, il diritto a non essere trasferiti senza consenso, il diritto a progetti individuali di integrazione.

Nella ponderazione degli interessi in gioco — quelli ispirati al principio di eguaglianza e del merito e quelli ispirati al principio solidaristico —, la Costituzione consente la prevalenza del secondo sul primo per quanto attiene all'accesso al lavoro.

Umberto D

Anno 2008

Regia: Vittorio De Sica

Un anziano funzionario ministeriale in pensione non se la passa particolarmente bene dal punto di vista economico e da quello degli affetti. Vive infatti solo, con un cane e la domestica. Le scarse risorse economiche non gli consentono più uno stile di vita consono alla sua cultura e al suo decoro ed è costantemente in ritardo con il pagamento della pigione, come l'arcigna padrona di casa gli sottolinea spesso. In un soprassalto di dignità decide allora di togliersi la vita per non essere più di peso agli altri: sarà però proprio il suo cane a fargli cambiare idea, riconciliandolo involontariamente con il mondo.

I diritti, e in particolare i diritti sociali, sono immagini in movimento. La loro caratteristica tipica è di essere al centro di un processo storico evolutivo, senza soluzione di continuità, che porta a un costante aggiornamento: emergono continuamente istanze nuove.

È la stessa Costituzione — con il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2), la pari dignità sociale (art. 3, comma 1) e soprattutto, nel campo dei diritti sociali, il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2) — a rendere possibile (e doverosa) la continua e progressiva ricerca di nuovi bisogni di tutela emergenti nella società.

Così il diritto all'abitazione, il diritto alla socializzazione delle persone con disabilità, il diritto del minore a una famiglia, il diritto di «togliersi la fame» o ancora il diritto all'ambiente salubre e il diritto all'informazione sono solo alcuni esempi di diritti di «nuova generazione», che oggi ampliano il catalogo dei diritti sociali.

Sitografia (consultata il 3 giugno 2025)

<https://aulalettere.scuola.zanichelli.it/podcast-8>
<https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>
<https://www.cortecostituzionale.it/categoriePodcast.do>
<https://www.raicultura.it/webdoc/educazione-civica/costituzione/index.html#welcome>
<https://www.raiscuola.rai.it/archivio/educazionecivica/cittadinanzaecostituzione>
<https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>

Bibliografia

- Antonini L. (1996), *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, Giuffrè.
- Baldassarre A. (1989), *Diritti sociali*. In *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XII.
- Bin R. e Pitruzzella G. (2024), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli.
- Calamandrei P. (2018), *L'avvenire dei diritti di libertà*, Giulianova, Galaad.
- Califano L., Fabrizzi F. e Rubechi M. (2024), *Guida ragionata alla Costituzione italiana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Caravita B. (1984), *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam.
- D'Aloia A. (2002), *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam.
- Elia L. (1987), *Si può rinunciare allo «Stato sociale»? In R. Artoni e E. Bettinelli (a cura di), Povertà e Stato*, Roma, Fondazione Olivetti, pp. 107-118.
- Giorgi C. e Pavan I. (2021), *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Pallante F. (2021), *Elogio delle tasse*, Torino, Gruppo Abele.
- Poggi A. (2023), *I diritti delle persone*, Milano, Mondadori Università.
- Ruotolo M. e Careda M. (a cura di) (2023), *La Costituzione aperta a tutti*, Milano, Giuffrè.
- Veltroni W. (con Francesco Clementi) (2022), *La più bella del mondo. La Costituzione raccontata a ragazze e ragazzi*, Milano, Feltrinelli.

Scheda didattica per l'apprendimento

1. Cosa si intende per Stato sociale?
2. In cosa consiste il principio di eguaglianza sostanziale? Fare un esempio di «discriminazione positiva».

3. Che differenza c'è tra libertà negative e diritti positivi?
4. Che significa che i diritti sociali sono diritti «finanziariamente condizionati»?
5. Perché è importante pagare le tasse?
6. Perché la Costituzione parla di *diritto* al lavoro e di *dovere* al lavoro?
7. In che cosa si sostanzia il diritto all'istruzione? Perché la scuola è obbligatoria e gratuita?
8. In che cosa si sostanzia il diritto alla salute? Quali sono le caratteristiche del Sistema sanitario nazionale?
9. Che cosa si intende per «sicurezza sociale»? Quali strumenti rientrano in questa categoria di diritti?
10. A chi sono riservati i diritti sociali?

CAPITOLO 8

Il valore della partecipazione: forme associative, cittadinanza attiva, beni comuni (e forme della democrazia diretta)

di Fabio Giglioni

Scheda introduttiva

Partecipare significa prendere parte. Negli stati democratici vuol dire, dunque, prendere parte alla vita pubblica, assumendo decisioni che riguardano tutti, esprimendo la propria opinione in spazi pubblici, preoccupandosi dei quartieri, delle scuole, degli ospedali, dei trasporti, ecc. e anche, talvolta, facendo qualcosa che produca un beneficio per tutti (prendersi cura dei parchi, rendere migliori le scuole, gli ospedali, praticare trasporti sostenibili, ecc.).

Anche se il diritto di partecipare è una libertà che tutti possono decidere di esercitare o meno, la democrazia vive solo se la partecipazione dei cittadini è attiva. Per questa ragione essa è anche una responsabilità e un dovere.

Facciamo l'esempio più semplice per un Paese democratico. Se al momento delle elezioni nessuno va a votare, quel Paese non può essere definito democratico, anche se ha rispettato le regole che stabiliscono che i governanti devono essere scelti dal popolo. Se il popolo però non partecipa, la democrazia non vive. Chi sceglie di non votare ha esercitato la propria libertà, ma decidendo in questo senso ha contribuito a rendere il proprio Paese meno democratico — e di questo è responsabile. Per tale ragione la partecipazione è sia un diritto sia un dovere. Non a caso Giorgio Gaber, noto cantautore italiano, cantava *Libertà è partecipazione*.

Quando si parla di partecipazione nell'ambito delle istituzioni si sta parlando di democrazia.

La partecipazione alla vita pubblica

La conferma di quanto detto nelle righe introduttive ci proviene dai primi articoli della Costituzione, proprio a certificare quanto la partecipazione sia al centro degli ordinamenti democratici. È sufficiente vedere i primi tre articoli.

Articolo 1

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità popolare appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Articolo 2

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e *richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.*

Articolo 3, comma 2

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Da questi tre articoli dunque si può dedurre che:

1. la sovranità, quindi il potere, è del popolo, il che vuol dire che dipende dal popolo se la democrazia vive;
2. agli uomini che fanno parte della Repubblica italiana si richiede l'esercizio dei doveri di solidarietà che può essere politica (partecipare alla vita politica), economica (partecipare al progresso economico) e sociale (partecipare alla vita sociale e non essere egoisti);
3. se la mancata partecipazione è dovuta a difficoltà di carattere economico e sociale, la Repubblica italiana si deve impegnare a eliminare tali problemi perché tutti partecipino effettivamente.

Ma esattamente di cosa parliamo quando ci riferiamo alla partecipazione?

L'azione del partecipare si concretizza in tante forme diverse. Per la precisione, la partecipazione si può manifestare in:

1. scegliere/eleggere;
2. decidere;
3. esprimere opinioni/commentare;
4. dissentire;
5. conoscere;
6. fare.

Procediamo con ordine.

Scegliere

Una prima forma di partecipazione si esercita al momento in cui i cittadini sono chiamati a eleggere i propri rappresentanti in Parlamento. L'elezione è un modo con cui i cittadini scelgono da chi essere rappresentati. È vero che le leggi sono approvate da chi è eletto, ma selezionando chi deciderà i cittadini *partecipano indirettamente* alla formazione delle leggi. Lo stesso avviene con l'elezione dei consigli regionali, perché in Italia anche le Regioni hanno il potere di approvare leggi. Salvi i casi in cui la durata di questi organi cessi prima, la partecipazione alle elezioni politiche o regionali avviene ogni cinque anni.

Il potere di scelta non riguarda solo chi può approvare le leggi; qualche volta consiste nella scelta degli amministratori. Questo è il caso dell'elezione dei sindaci o dei presidenti di Regione. Sindaci e presidenti delle Regioni hanno il compito di esprimere l'indirizzo politico amministrativo di Comuni e Regioni. Quindi, in questo caso, partecipare vuol dire scegliere chi ci rappresenta e chi ci governa.

In alcuni Paesi, come gli Stati Uniti d'America, è consentito alla popolazione eleggere perfino alcuni giudici.

In una democrazia i cittadini possono scegliere non solamente le persone da cui vogliono essere governati, ma anche i temi da deliberare. Attraverso le *petizioni* possono raccogliere un certo numero di firme per obbligare il Parlamento o un consiglio regionale o comunale a pronunciarsi su alcuni temi. È possibile, infatti, che i politici non si occupino di argomenti che interessano un numero consistente di cittadini; in questi casi, gli stessi, attraverso la raccolta di adesioni, chiedono agli organi politici rappresentativi di pronunciarsi su di essi. In questo modo i cittadini scelgono gli argomenti che devono essere al centro del confronto politico. Tuttavia, occorre essere coscienti che questi strumenti non sempre producono i risultati attesi, perché gli argomenti proposti in discussione sono sottoposti a procedure molto complesse che spesso vanificano le reali intenzioni di chi ha promosso le petizioni. Negli anni più recenti a livello locale si sono sperimentate anche petizioni raccolte in forma elettronica.

Decidere

Ci sono dei casi in cui la partecipazione significa invece decidere immediatamente e direttamente. Questo avviene quando il popolo è chiamato a partecipare attraverso i *referendum*. Con i referendum il corpo elettorale assume una decisione che si ripercuote sulla validità delle leggi. La Costituzione italiana, per esempio, ammette i referendum abrogativi, grazie ai quali i cittadini possono decidere se alcune norme di legge o perfino un'intera legge debbano essere abrogate. La consultazione referendaria può essere indetta quando 500.000 persone raccolgono le firme per abrogare una legge o una parte di leggi o quando così deliberano cinque Regioni. La consultazione referendaria è valida se partecipa almeno la metà degli aventi diritto al voto.

In Italia, però, non esistono solo i referendum abrogativi. A livello locale e regionale è possibile anche indire referendum consultivi. In questo caso i cittadini aventi diritto sono chiamati a pronunciarsi su un quesito che Regioni o Comuni propongono. A differenza dei referendum abrogativi, i referendum consultivi non incidono sui provvedimenti normativi ma obbligano gli organi regionali o comunali a rispettare l'esito della consultazione.

Un referendum molto importante e diverso da tutti quelli citati fin qui fu quello del 2 giugno 1946, indetto dopo la fine della Seconda guerra mondiale, in cui fu chiesto al popolo italiano se intendeva scegliere la forma di Stato repubblicana o monarchica. In quel caso la decisione fu immediatamente vincolante.

Un recente film, *C'è ancora domani*, lo ricorda.

Un'altra forma di partecipazione che consiste nel prendere decisioni dirette da parte dei cittadini è quella esercitata nella funzione giurisdizionale. I cittadini possono comporre le *giurie popolari* che integrano l'ufficio del giudice. Attraverso le giurie popolari i cittadini possono decidere alcuni processi penali.

Quando il popolo agisce tramite referendum o giurie popolari si dice che si realizza una forma di *democrazia diretta*, perché decidono direttamente a differenza di quando eleggono i propri rappresentanti.

Esprimere opinioni/commentare

Un altro modo per partecipare è esprimere proprie opinioni o commentare. Sono molte le circostanze in cui questa forma di partecipazione può aver luogo. Parlare apertamente e indistintamente a tutti in luoghi pubblici, esprimendo proprie opinioni su fatti di rilievo pubblico, sui governanti o su certe decisioni delle istituzioni, è consentito senza che si debba chiedere il permesso a nessuno. Lo stesso è ugualmente consentito quando si scrive su piattaforme pubbliche

come blog, siti, social network. La *libertà di manifestare il proprio pensiero* nei termini prima menzionati c'è anche quando si scrive sulla stampa, si prende parte a trasmissioni televisive o radiofoniche, si pubblica il risultato di una ricerca scientifica, si dipinge, si fa cinema e arte in generale. In tutti questi casi, poiché si sta manifestando la propria opinione su questioni di rilievo pubblico di fronte a un numero imprecisato e indeterminato di persone, si contribuisce alla formazione dell'opinione pubblica, che è uno dei modi per partecipare alla vita pubblica. Diffondendo le proprie idee e la propria visione del mondo, si contribuisce all'affermazione collettiva di certe opinioni.

Articolo 21, comma 1

Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

Affinché si possa dire che esprimere le proprie opinioni sia una forma di partecipazione bisogna che si parli in luoghi pubblici o attraverso mezzi che garantiscano la diffusione delle idee. Per esempio, parlare di argomenti di interesse pubblico con un amico è certamente esercizio di libertà di parola, ma non è una forma di partecipazione. Perché questa ci sia bisogna manifestare pubblicamente la propria opinione.

I cittadini possono anche commentare ed esprimere proprie opinioni in procedure adottate dalle pubbliche amministrazioni. Per esempio, se il Comune decide di destinare uno spazio pubblico a un'attività commerciale, i vicini dell'area interessata possono partecipare al procedimento decisionale per esprimere le proprie opinioni e i propri commenti. Se la polizia municipale constata che un autista ha violato il Codice della strada, prima di esigere la sanzione deve informare l'interessato e consentirgli di avere un tempo ragionevole per spiegare le proprie ragioni. In questo caso, il cittadino *partecipa alla determinazione di una specifica decisione*. In altre parole, non solamente i cittadini possono esprimere la propria idea quando credono, ma possono anche farsi sentire dalle pubbliche autorità quando queste hanno intenzione di prendere una decisione che in qualche modo li riguarda. La differenza tra cittadini e sudditi è proprio questa: di fronte alle autorità pubbliche i cittadini hanno la possibilità di interloquire e partecipare, i sudditi no.

Un caso particolare di partecipazione a decisioni pubbliche è quello del *dibattito pubblico*. Si tratta di un'esperienza che ha avuto origine in Francia e che si è diffusa in Italia, a livello prima regionale e poi nazionale, anche se con minori evidenze. Il dibattito pubblico è una forma di partecipazione in cui le autorità pubbliche consentono il confronto con i cittadini in modo molto ampio e mettendo al centro della discussione la scelta in sé. Facciamo un esempio per

capirci. Di solito la partecipazione alle decisioni delle pubbliche autorità riguarda il come fare certe opere o certi interventi, affinché producano meno conseguenze negative possibili. Poniamo il caso di un Comune che decida di attivare un impianto di termovalorizzazione dei rifiuti: tale decisione è posta al confronto con i cittadini, ma solo nel senso di decidere dove questo impianto deve essere collocato, quanti rifiuti può smaltire, quanti megawatt produrre e così via. Non è messa in discussione la realizzazione dell'impianto in sé, ma solo il luogo e le modalità. Nelle procedure in cui ha luogo il dibattito pubblico ciò che è al centro della discussione è *se* realizzare un impianto di termovalorizzazione per la gestione dei rifiuti o, per esempio, ricorrere ad altre soluzioni per il riciclo dei rifiuti. Nel dibattito pubblico, dunque, l'oggetto su cui incidono i cittadini attraverso la partecipazione è più significativo perché incide su una scelta politica o politico-amministrativa. Inoltre, a differenza di altre forme di partecipazione, nel dibattito pubblico tutti hanno diritto di esprimere la propria opinione, a differenza di altre procedure dove questo è normalmente consentito solo a chi è interessato.

Un'altra forma importante di partecipazione al momento decisionale, che ha conosciuto larga sperimentazione a livello locale, è quella dei *bilanci partecipati*. Tra le principali decisioni che solitamente un organo collegiale assume è l'approvazione del bilancio. Con il bilancio qualunque organo di gestione di un'istituzione o di un ente pubblico stabilisce quante risorse economiche ricavare nell'anno successivo e dove spendere le risorse a disposizione. Si tratta di una decisione molto importante perché decidere, per esempio, se spendere di più sull'istruzione o sulla sicurezza significa indirizzare la vita pubblica in modo diverso. Con la formula dei bilanci partecipati s'intende che in alcuni casi gli enti pubblici, soprattutto i Comuni, stabiliscono che una quota delle risorse da destinare sia rimessa alla decisione dei cittadini. Si svolgono, cioè, assemblee pubbliche in cui funzionari dell'amministrazione chiedono ai cittadini dove investire alcune risorse e quanto. In questo modo questi possono determinare la destinazione delle risorse pubbliche, partecipando a una delle decisioni più importanti nella vita di un'istituzione o un ente pubblico. Le decisioni assunte nelle assemblee non sono immediatamente vincolanti, perché il potere di approvazione spetta comunque agli organi competenti degli enti pubblici; tuttavia, esiste un forte condizionamento politico tale da orientare questo tipo di decisioni in senso conforme a quanto stabilito dalle assemblee.

Dissentire

Partecipare significa anche contestare. Se si ritiene che nel nostro Paese ci siano ingiustizie o che una legge o una decisione di qualche autorità

pubblica sia ingiusta, si può manifestare per esprimere il proprio dissenso. Manifestazioni, riunioni, proteste sono modalità in cui il *dissenso* è espresso in modo pubblico. Dissentire, senza però esercitare la violenza, può essere considerata una forma di partecipazione, perché esprime le ragioni che dovrebbero giustificare cambiamenti. Attraverso le manifestazioni di dissenso si chiede di modificare una legge già in vigore oppure si chiede al Parlamento di non approvare una legge.

Un caso storico importante da ricordare è il dissenso espresso da alcuni giovani degli anni Sessanta del secolo scorso alla leva militare obbligatoria; per il loro rifiuto andarono perfino in carcere. Grazie però alla discussione pubblica che quelle scelte provocarono, nel 1972 il Parlamento italiano approvò la prima legge che consentiva l'obiezione di coscienza. Da lì è cominciato un lungo itinerario che è arrivato ai giorni nostri, in cui la leva militare obbligatoria è sospesa. Questo esempio dimostra che il dissenso può essere motore di cambiamenti dell'opinione pubblica e anche delle leggi.

Anche se è vero che manifestare non produce sempre un risultato sicuro perché l'accoglimento delle idee dipenderà dagli organi politici, le contestazioni producono comunque l'effetto positivo di obbligare a dare spiegazioni più accurate e più convincenti, *migliorando i processi decisionali*.

Conoscere

Un altro modo per partecipare è conoscere. Scegliere i propri governanti, decidere nei referendum, contestare o esprimere la propria opinione sono azioni tanto più consapevoli quanto più è approfondito il grado di conoscenza dei fatti pubblici. Non è importante solamente esprimere le proprie opinioni, ma anche avere la garanzia di essere informati. *Per decidere bisogna conoscere*; l'accesso libero agli strumenti che consentono di acquisire dati e informazioni è il primo modo di partecipare. La *trasparenza* delle istituzioni è fondamentale per la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica.

La conoscenza può avvenire sia attraverso l'accesso libero ai mezzi di informazione (stampa, TV, radio, internet), sia attraverso la pretesa di acquisire atti, dati e informazioni che sono detenuti dalle amministrazioni pubbliche. In questo secondo caso la conoscenza è garantita o dalla *pubblicità delle informazioni* o dal *diritto di accesso*. Nel primo caso, per esempio, istituzioni e amministrazioni sono obbligate a rendere pubblici dati in appositi spazi dei propri siti istituzionali (tutti i siti delle pubbliche amministrazioni hanno delle sezioni dedicate chiamate *Amministrazione trasparente*); nel secondo caso, invece, la rivelazione di informazioni pubbliche dipende da una domanda di

accesso fatta dai cittadini a cui le pubbliche amministrazioni sono tenute a dare una risposta. Più l'accesso alle informazioni è ampio, diffuso e libero, più i cittadini possono partecipare con più consapevolezza alla vita pubblica.

Negli anni più recenti, tuttavia, si avverte l'esigenza di dire che è importante non solo la quantità delle informazioni ma anche la qualità delle informazioni. Soprattutto attraverso internet e i social possono essere diffuse informazioni non controllate dette *fake news*. Se l'opinione pubblica si forma su informazioni di pessima qualità, anche il valore della partecipazione ne risente.

Fare

Infine, partecipare può voler dire anche fare direttamente. Si può partecipare affinché siano modificate alcune decisioni, come prima si è detto, ma anche per realizzare direttamente cambiamenti. Per esempio, se un bene o uno spazio pubblico è abbandonato o in degrado o sottoutilizzato rispetto alle sue potenzialità, si può certamente denunciare, protestare e contestare, affinché le autorità pubbliche intervengano; tuttavia, si può anche decidere di intervenire direttamente, da soli o con altri, affinché quei beni o quegli spazi vengano rigenerati per un uso pubblico. La partecipazione, che in questo caso avviene sotto forma di attività materiali e concrete, è consentita solamente se il bene o lo spazio oggetto dell'intervento è destinato all'uso collettivo. La rigenerazione di beni e spazi può avvenire anche agendo su beni immateriali, come la memoria, la storia e l'informazione. Per esempio, contribuire alla memoria storica dei quartieri, dei paesi e delle città è un modo per apprezzare beni e spazi pubblici che altrimenti significherebbero poco. Una strada di una città può essere solo una strada; se però si inserisce una targa in cui si racconta che lì si è girato un film che tutti conoscono, ecco che assume un valore collettivo diverso. In questo modo, peraltro, si possono attrarre più persone sul territorio e creare le condizioni per lo sviluppo economico. Questo risultato è spesso realizzato direttamente da cittadini che organizzano tour dei luoghi o diffondono totem che ricordano il valore storico o culturale degli stessi.

Tutti questi sono casi di *cittadinanza attiva* che la Costituzione promuove direttamente.

Articolo 118, comma 4

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Pertanto, partecipare con azioni non è solamente un esercizio di una libertà, ma anche un'azione positiva che obbliga la Repubblica a favorire chi si impegna direttamente.

L'amministrazione condivisa e i regolamenti comunali per la gestione, cura e condivisione dei beni comuni urbani

È interessante segnalare un caso di grande interesse che è avvenuto in Italia nell'ultimo decennio. Proprio al fine di dare applicazione all'articolo 118, comma 4 della Costituzione, molti Comuni, a partire da Bologna nel 2014, hanno approvato un regolamento molto innovativo: quello per la collaborazione tra Comune e cittadini per la gestione, cura e condivisione dei beni comuni urbani.

Questo regolamento è diverso da tutti gli altri. Di solito, infatti, un regolamento ha la particolarità di dare ordine attraverso regole a rapporti sociali. Un regolamento definisce ciò che si può fare e ciò che non si può fare. Il regolamento sulla collaborazione tra Comuni e cittadini, invece, si comporta diversamente: apre l'amministrazione pubblica ai cittadini. Chi abbia un'idea, un progetto per migliorare le condizioni di un determinato contesto di vita (un parco, una scuola, un edificio abbandonato, ecc.) può presentare una richiesta per stipulare un patto con i Comuni e, attraverso questo, svolgere un'azione che porti beneficio alla comunità con il supporto del Comune. Solitamente questi patti sono chiamati «patti di collaborazione». Per quanto possa sembrare semplice, questo modo di procedere è un'assoluta novità.

Questo modo di amministrare la cosa pubblica è ora riconosciuto come modello dell'amministrazione condivisa; ciò che si condivide, cioè, è l'amministrare. I vantaggi dell'amministrazione condivisa sono tanti. Innanzitutto, valorizza la capacità dei cittadini di offrire un contributo per risolvere problemi che riguardano tutti. In questo senso libera le energie presenti nella società e dà forza a esse. In secondo luogo, sono interventi che risolvono problemi concreti e quindi le persone sono solitamente molto motivate. In terzo luogo, l'amministrazione condivisa è capace di rimediare alla difficoltà delle amministrazioni pubbliche di dare risposte ai cittadini, perché la sua rigidità spesso le impedisce di dare una risposta giusta. Pur originando da sperimentazioni locali, oggi l'amministrazione condivisa è riconosciuta a livello nazionale. Anche la Corte costituzionale ha legittimato questo modello di amministrazione.

Chi partecipa?

A partecipare possono essere naturalmente i singoli cittadini. Bisogna però intendersi su cosa s'intende per cittadini quando parliamo di partecipazione. Infatti, fatta eccezione per il caso in cui si partecipa alle elezioni o ai referendum abrogativi, in tutti gli altri casi per cittadini si possono intendere anche donne e uomini che non sono formalmente italiani. Le forme di partecipazione che

sono state elencate prima realizzano la *partecipazione amministrativa*, la quale è aperta a tutti. Quando parliamo di partecipazione amministrativa, per cittadini s'intendono tutti coloro che hanno l'esigenza di far valere un proprio diritto nei confronti delle autorità pubbliche, nei limiti prima ricordati. In altre parole hanno diritto di partecipare nei termini prima descritti anche gli *stranieri*. In una democrazia la partecipazione non dipende dalla nazionalità.

Ma non finisce qui. La partecipazione può essere realizzata da persone singole, ma anche da associazioni. La Costituzione ammette che i cittadini possano decidere di dare vita ad associazioni per realizzare gli scopi che desiderano.

Articolo 18, comma 1

I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

L'estensione della partecipazione alle associazioni è molto importante, perché rende più forte la capacità dei cittadini di incidere sulla vita del proprio Paese. È a tutti evidente che se a parlare, protestare, commentare o fare è una sola persona, le probabilità di cambiare davvero le cose sono minori rispetto al caso in cui siano tante persone. La libertà di associarsi, quindi, rende la società più *plurale*, sia perché aumenta il numero dei soggetti che possono partecipare, sia perché arricchisce la diversità delle idee, delle opinioni, delle azioni. Più persone partecipano, più è forte la democrazia.

Tra le associazioni meritano una particolare considerazione i soggetti che sono chiamati *enti del terzo settore*. Sono chiamati così (terzo settore) perché non sono né istituzioni o pubbliche amministrazioni né imprese. Gli enti del terzo settore sono delle associazioni che godono di molti vantaggi nel nostro Paese, perché sono considerati enti benefici per la collettività. Infatti, si riconosce come ente del terzo settore quel soggetto che nei propri statuti stabilisce di perseguire uno o più interessi generali previsti dalla legge. Proprio perché lo scopo di questi soggetti non è egoistico, ricevono vantaggi dalla legge. Anche gli enti del terzo settore contribuiscono in modo significativo alla partecipazione alla vita pubblica. Spesso a operare negli enti del terzo settore sono dei *volontari*, persone cioè che decidono di dedicare il proprio tempo, le proprie capacità e le proprie risorse ad altre persone (solidarietà sociale).

Nuove forme di aggregazione/partecipazione

Accanto alle forme più tradizionali è molto diffuso oggi cercare l'aggregazione anche attraverso la partecipazione ai *social*. I *like* nelle piattaforme

informatiche, l'adesione a campagne o a opinioni veicolate attraverso internet, la valorizzazione di certe persone o idee attraverso il numero dei *follower*, la partecipazione tramite *app* sono tutte forme alternative per creare condizionamenti nella vita pubblica. Sia i politici sia gli amministratori non sono indifferenti a queste forme di comunicazione e possono quindi essere condizionati. Questi mezzi hanno uno straordinario vantaggio: permettono a un numero di persone potenzialmente enorme di aggregarsi con pochi oneri organizzativi. Realizzare aggregazioni attraverso i *social* non richiede l'organizzazione complessa di qualcuno che deve raggiungere tante persone presenti in luoghi diversi, riunirli, conoscerli, ecc. Basta spesso un click del mouse.

A differenza delle aggregazioni fatte in presenza, però, quelle alimentate dagli strumenti della tecnologia di solito procedono per «polarizzazione». Cosa significa questo? Che la partecipazione con i *social* aggrega chi già la pensa in un certo modo, mentre le aggregazioni per processi di confronto e discussione sono più inclusive e più mutevoli proprio perché organizzate attraverso un confronto aperto, anche se molto più faticoso da gestire e mantenere nel tempo. La massima efficacia per la partecipazione sarebbe quella di fondere le due modalità: unire i vantaggi dei *social* con i vantaggi della partecipazione attraverso il confronto diretto.

A cosa si partecipa?

Si può partecipare a tante cose diverse nella vita, ma bisogna fare attenzione, perché c'è una differenza fondamentale se ciò a cui si vuole partecipare è pubblico e di tutti o è privato e di pochi. Se si vuole partecipare a una festa, a una riunione o a un'associazione privata, non basta volerlo: bisogna chiedere di partecipare nella speranza che la domanda sia accolta. C'è il diritto di chiedere, ma non di partecipare. Se la domanda di partecipare è accolta, si gode di un privilegio, non di un diritto. Molto diverso è il caso se si decide di entrare in un parco pubblico e fermarsi a sentire un cantante improvvisato o raggiungere un gruppo di persone riunite per parlare pubblicamente; in questo caso, partecipare non richiede formulare domande e nessuno ha diritto di escludere chi vuole partecipare. Sono solo la vita pubblica o, come si dice altre volte, lo *spazio pubblico* che garantiscono che la partecipazione sia vissuta come un diritto. Per questo motivo è importante distinguere ciò che è pubblico da ciò che è privato: solo nel primo caso si ha diritto di partecipare.

Nei Paesi democratici sono pubblici: le istituzioni rappresentative e le loro procedure di funzionamento, le informazioni e i dati appartenenti alle istituzioni, i beni pubblici (il mare, i boschi e le foreste, i musei, ecc.), gli spazi pubblici

(le strade, le piazze, i parchi, ecc.), i servizi (le scuole pubbliche, gli ospedali pubblici, i teatri, ecc.).

Questa regola ha qualche eccezione. Per esempio, le caserme o gli spazi militari sono pubblici, ma non sono aperti all'accesso di tutti; così come è vero che tutte le informazioni di rilievo pubblico sono conoscibili dai cittadini, ma esistono alcuni documenti che sono coperti dal segreto di Stato per tutelare la sicurezza del Paese.

Negli anni più recenti si sente parlare spesso anche di *beni comuni*. Questi sono caratterizzati dal fatto che ciò che li distingue è qualcosa di diverso da ciò che distingue i beni pubblici da quelli privati. Facciamo qualche esempio. Quando si dice che il mare appartiene allo Stato e un'automobile (quasi sempre) a un individuo privato, stiamo dicendo che il mare e l'automobile sono di proprietà di due soggetti diversi: nel primo caso dello Stato, soggetto pubblico, nel secondo caso di una persona, soggetto privato. Di conseguenza, il mare è un bene pubblico perché di proprietà dello Stato, l'automobile è (quasi sempre) un bene privato perché di proprietà di un individuo. Quel che conta è quindi la proprietà.

Nel caso dei beni comuni, invece, la proprietà è indifferente. Esistono dei beni, pubblici o privati che siano, che sono destinati alla collettività per una decisione presa da una comunità di persone. È utile fare anche qui qualche esempio. Normalmente un teatro è un bene pubblico. Può accadere però che sia stato abbandonato da tempo perché il Comune non ha più investito nelle sue attività. Se una comunità di persone (attori di teatro, abitanti vicini, commercianti di zona, ecc.) decide di voler far rivivere il teatro organizzando spettacoli e rimettendolo in vita, esso torna a funzionare svolgendo un'attività aperta al pubblico. Il teatro continua ad appartenere al Comune ed è formalmente pubblico, ma il suo utilizzo è ora determinato non più dal proprietario, ma da una comunità di cittadini. Quando avviene questo, si parla di beni comuni. Lo stesso può avvenire con scuole, parchi, giardini, piazze, edifici, ecc.

Si può parlare di una forma di partecipazione, perché i cittadini si sono attivati per restituire un bene alla collettività di cui tutti possono beneficiare. Ci sono molte assonanze tra beni comuni e la cittadinanza attiva di cui si è parlato prima.

Sitografia (consultata il 3 giugno 2025)

<https://parlamento19.openpolis.it/>

<https://www.fondaca.org/>

<https://www.forumterzosettore.it/>

<https://www.labsus.org/>

<https://www.retebenicomuni.org/>

Bibliografia

- Arena G. (2006), *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza.
- Arena G. (2020), *I custodi della bellezza*, Milano, Touring Club.
- Arena G. e Bombardelli M. (2022), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Benvenuti F. (1994), *Il nuovo cittadino*, Venezia, Marsilio.
- Calamandrei P. (2015), *In difesa di Danilo Dolci*, Napoli, Editoriale scientifica.
- D'Alimonte R. (2003), *Cittadini si diventa*, Bologna, il Mulino.
- Ferroni M.V. e Ruocco G. (a cura di) (2021), *La città informale*, Roma, Castelvechi.
- Gigliani F. e Lariccia S. (2000), *La partecipazione all'attività amministrativa*. In *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, pp. 943.
- Rodotà S. (2014), *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza.
- Settis S. (2012), *Azione Popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, Einaudi.
- Sorice M. (2019), *Partecipazione democratica. Teorie e problemi*, Milano, Mondadori.
- Urbinati N. (2013), *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, Feltrinelli.
- Zagrebelsky G. (2007), *Il «crucifige!» e la democrazia*, Torino, Einaudi.

Scheda didattica per l'apprendimento

1. Cosa vuol dire partecipazione?
2. Qual è il rapporto tra partecipazione e democrazia?
3. Chi sono i soggetti che possono partecipare?
4. Perché dissentire è partecipare?
5. Cosa è la cittadinanza attiva?
6. Cosa sono gli enti del terzo settore?
7. Cosa s'intende per democrazia diretta?
8. A cosa si può partecipare?
9. In che modo si può partecipare con i social?
10. Cosa sono i beni comuni?

CAPITOLO 9

Valore e libertà della conoscenza: scuola, ricerca, stampa

di Rossana Adele Rossi

Scheda introduttiva

La conoscenza è il fondamento di una società libera, giusta e democratica. Non si tratta solo di un insieme di nozioni, ma di uno strumento potente per sviluppare pensiero critico, responsabilità sociale e immaginazione creativa. La sua importanza risiede sia nel contenuto che veicola sia nella libertà di accedere, produrre e condividere sapere. Come sottolinea Martha Nussbaum, filosofa statunitense, l'educazione deve mirare a formare cittadini capaci di pensare autonomamente, di dialogare con gli altri e di contribuire al bene comune.

Tre pilastri sostengono questa visione: *scuola, ricerca e stampa*. La scuola è il luogo in cui le nuove generazioni imparano a conoscere e a partecipare alla vita democratica. La ricerca amplia i confini del sapere, affrontando le grandi sfide del nostro tempo. La stampa, infine, garantisce la diffusione di informazioni e il dibattito pubblico, elementi essenziali per la trasparenza e la democrazia.

Tuttavia, la conoscenza e la libertà sono spesso messe in crisi. Disuguaglianze educative, vincoli politici alla ricerca di manipolazione dell'informazione sono alcune delle minacce gravi. Questa lezione si propone di analizzare il ruolo cruciale di scuola, ricerca e stampa nel costruire una società basata sulla libertà e sull'uguaglianza, esplorando come tutelare questi principi fondamentali in un mondo sempre più complesso e interconnesso.

«Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita, almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere accessibile a tutti, così come l'istruzione superiore, che deve essere ugualmente aperta a tutti sulla base del merito».

Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, art. 26

Dati UNESCO sull'istruzione (2023)

250 milioni di bambini e giovani non hanno accesso alla scuola.

Meno della metà delle ragazze nei Paesi più poveri completa l'istruzione primaria. Le disparità di accesso sono maggiori nelle aree rurali rispetto a quelle urbane.

«Le democrazie prosperano quando i cittadini sviluppano la capacità di immaginare il punto di vista dell'altro e di riflettere criticamente. Questo processo inizia con un'educazione che metta al centro il rispetto e la libertà».

M.C. Nussbaum, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*

La scuola. Il seme della democrazia

La scuola come esperienza democratica

La scuola è il primo spazio pubblico dove l'individuo incontra il sapere e la diversità. John Dewey, filosofo americano e teorico della democrazia, nel suo celebre *Democrazia e educazione* (1916), definiva la scuola come una «forma embrionale della vita comunitaria». Non è solo un luogo di istruzione, ma una palestra di cittadinanza, dove si apprendono il dialogo, la partecipazione e il rispetto per le differenze. La scuola prepara gli studenti non solo ad affrontare il mondo del lavoro, ma anche a vivere in una società complessa, imparando a prendere decisioni basate su riflessione critica e confronto costruttivo.

Dewey sottolineava l'importanza dell'apprendimento esperienziale, un approccio in cui gli studenti sono attivamente coinvolti nella costruzione del proprio sapere. Questo approccio è particolarmente rilevante oggi, in un'epoca in cui l'educazione rischia di essere ridotta a mera trasmissione di nozioni utilitaristiche. La scuola non può essere vista solo come un mezzo per acquisire competenze tecniche: è il luogo dove si formano cittadini capaci di contribuire al bene comune.

L'educazione come diritto universale

La scuola è uno dei pilastri dei diritti umani. Come sancito nell'articolo 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948): «Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita, almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria».

Questo diritto, tuttavia, è lungi dall'essere garantito a livello globale. Secondo l'Unesco, circa 250 milioni di bambini e adolescenti non hanno accesso alla scuola, una cifra che riflette profondi squilibri economici, culturali e politici. In Africa subsahariana, per esempio, il tasso di abbandono scolastico rimane elevato a causa della povertà e delle barriere di genere. Le ragazze, in particolare, affrontano discriminazioni che impediscono loro di completare gli studi.

Il caso di Malala Yousafzai, premio Nobel per la pace nel 2014, ha portato alla ribalta internazionale il problema dell'accesso all'istruzione femminile. Malala, che fu colpita dai talebani per aver sostenuto il diritto delle ragazze all'educazione, rappresenta il simbolo della lotta contro l'oppressione e per il potere emancipatorio della scuola.

Anche nei Paesi economicamente avanzati la scuola non garantisce sempre uguaglianza. Negli Stati Uniti, per esempio, i distretti scolastici più poveri dispongono di risorse nettamente inferiori rispetto a quelli ricchi, perpetuando un ciclo di disuguaglianze sociali. Lo stesso accade in Italia, dove le differenze tra Nord e Sud penalizzano molte aree interne e periferiche.

Educazione e pensiero critico

La scuola è la culla del pensiero critico, una competenza che Martha Nussbaum considera essenziale per il funzionamento di una democrazia. In *Non per profitto* (2010), Nussbaum sostiene che l'educazione deve formare cittadini globali, capaci di interrogare le strutture di potere, riconoscere le ingiustizie e immaginare soluzioni alternative. Il pensiero critico non è un'abilità innata: deve essere coltivato attraverso un'educazione che promuova il dubbio costruttivo, la riflessione e il confronto con idee diverse.

L'educazione basata sul pensiero critico si scontra, però, con una realtà educativa che in molti casi privilegia l'apprendimento mnemonico. Le scuole e i sistemi di valutazione tendono spesso a premiare la ripetizione delle informazioni, anziché stimolare l'elaborazione autonoma del sapere. Questo approccio rischia di formare cittadini passivi, incapaci di affrontare la complessità del mondo contemporaneo.

Un esempio di educazione al pensiero critico è rappresentato dai modelli di apprendimento basati sul metodo socratico. In questo approccio, gli studenti sono

incoraggiati a porre domande, esplorare idee e formulare ipotesi, sviluppando una mentalità aperta, riflessiva e analitica. Questo modello può essere applicato anche attraverso attività pratiche, come i dibattiti, le simulazioni e i progetti collaborativi.

Inclusione e diversità: sfide e opportunità

Una scuola inclusiva è una scuola che accoglie e valorizza ogni studente, indipendentemente dalle sue abilità, provenienze culturali, orientamenti o condizioni socio-economiche. L'inclusione non è semplicemente l'inserimento fisico di studenti con bisogni diversi in un'aula, ma un approccio educativo e sociale che mira a garantire pari opportunità di apprendimento e partecipazione.

Inclusione e disabilità

In Italia, la legge 104/1992 rappresenta un punto di riferimento per i diritti delle persone con disabilità, con particolare attenzione agli studenti. Essa stabilisce che le scuole devono predisporre *Piani Educativi Individualizzati* (PEI) per rispondere ai bisogni specifici degli alunni con disabilità. Tuttavia, nonostante l'impianto legislativo avanzato, l'applicazione pratica presenta numerose criticità. Spesso la carenza di insegnanti di sostegno in possesso di una formazione specifica e la mancanza di risorse materiali limitano l'efficacia degli interventi inclusivi. Un ruolo fondamentale è svolto anche dalla legge 170/2010, che riconosce e tutela gli studenti con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA), come dislessia, disgrafia, disortografia e discalculia. La legge prevede l'adozione di strumenti compensativi e misure dispensative per garantire pari opportunità nell'apprendimento, facilitando un percorso scolastico sereno e inclusivo.

Un approccio veramente inclusivo richiede non solo risorse materiali, ma anche e soprattutto un cambiamento culturale. Gli insegnanti devono essere formati per riconoscere e valorizzare le diversità come risorse. È fondamentale, poi, promuovere la collaborazione tra scuola, famiglie e servizi territoriali per garantire un sostegno completo agli studenti con disabilità.

Inclusione e multiculturalità

In un mondo sempre più globalizzato, la scuola si trova ad affrontare la sfida della multiculturalità. Secondo i dati ufficiali del Ministero dell'istruzione e del Merito (MIM) riferiti all'anno scolastico 2022/2023, in Italia oltre il 10% degli studenti ha origini straniere, un dato che riflette la crescente diversità della popolazione scolastica. Questo fenomeno offre enormi opportunità di arricchimento culturale, ma solleva anche questioni complesse legate all'integrazione.

Una scuola inclusiva deve promuovere il dialogo interculturale e contrastare fenomeni di discriminazione e razzismo. Progetti come l'apprendimento integrato di lingua e contenuto (CLIL, Content and Language Integrated Learning), che utilizza una lingua straniera come mezzo di istruzione, possono favorire l'inclusione linguistica e culturale. Inoltre, è essenziale valorizzare le storie e le esperienze degli studenti di origine straniera, rendendoli protagonisti attivi del processo educativo.

L'inclusione come valore educativo

L'inclusione non è solo una questione di giustizia sociale, ma anche un valore educativo. Gli ambienti scolastici inclusivi favoriscono lo sviluppo di competenze trasversali, come l'empatia, la collaborazione e la capacità di lavorare in gruppo. In un contesto inclusivo, gli studenti imparano a vedere la diversità come una ricchezza, piuttosto che come una barriera.

Un esempio positivo è rappresentato dal modello delle «scuole senza zaino», nato in Italia all'inizio degli anni 2000 e oggi attivo in tante scuole primarie e secondarie. Caratterizzato da spazi di lavoro condivisi, materiali didattici non trasportati da casa, e un approccio pedagogico centrato sulla comunità, la responsabilità e l'autonomia, questo modello favorisce la collaborazione, il rispetto delle diversità e l'inclusione.

La scuola nell'era digitale

L'avvento delle tecnologie digitali ha trasformato radicalmente il panorama educativo, generando nuove possibilità ma anche importanti sfide. Durante la pandemia da Covid-19, la didattica a distanza ha permesso a milioni di studenti di continuare a studiare, ma ha anche messo in luce le disuguaglianze strutturali del sistema educativo.

Il problema del *digital divide*

Il digital divide rappresenta una delle principali sfide per la scuola nell'era digitale. Secondo un'indagine di CittadinanzAttiva basata su dati ISTAT riferiti al lockdown del 2020, il 12,3% degli studenti (corrispondenti a circa 850.000 ragazzi tra i 6 e i 17 anni) non aveva in casa né computer né tablet per seguire la didattica a distanza. La situazione era più grave nelle regioni meridionali, con percentuali superiori al 20%. Inoltre, il 33,8% delle famiglie ha segnalato connessioni Internet non adeguate e solo il 6,1% disponeva di un dispositivo per ciascun componente della famiglia. Questo squilibrio ha accentuato il di-

vario educativo tra chi disponeva degli strumenti adeguati e chi ne era privo, colpendo in modo particolare le aree rurali e le fasce socio-economiche più deboli. Colmare il divario digitale richiede investimenti significativi in dispositivi tecnologici, connessioni Internet e formazione per insegnanti e studenti. Tuttavia, il superamento del digital divide non può limitarsi a un miglioramento dell'accesso: è necessario garantire che le tecnologie siano integrate in modo significativo e pedagogicamente valido nell'insegnamento.

L'intelligenza artificiale nella scuola

L'intelligenza artificiale (IA) rappresenta una delle frontiere più innovative della tecnologia applicate all'istruzione. Sistemi di apprendimento adattivo basati sull'IA possono analizzare i dati degli studenti per personalizzare l'insegnamento, identificando le aree di difficoltà e suggerendo percorsi di apprendimento specifici.

Per esempio, piattaforme come DreamBox o Smart Sparrow utilizzano l'IA per offrire contenuti educativi personalizzati, che si adattano al ritmo e alle esigenze di ogni studente. Questa tecnologia può essere particolarmente utile per supportare alunni con difficoltà di apprendimento o bisogni educativi speciali.

Tuttavia, l'uso dell'IA nell'educazione solleva anche questioni etiche e pedagogiche. L'apprendimento personalizzato basato sull'IA potrebbe ridurre il ruolo degli insegnanti, trasformandoli in semplici facilitatori, e rischia di perdere il valore umano del rapporto educativo. L'uso dei dati personali degli studenti pone problemi di privacy e sicurezza che devono essere affrontati con grande attenzione.

La tecnologia come strumento, non come fine

L'integrazione della tecnologia nella scuola deve essere guidata da obiettivi educativi chiari. Essa non può sostituire il rapporto umano tra insegnante e studente, che rimane il cuore pulsante dell'esperienza educativa. Come sottolineava Dewey, l'educazione è un processo sociale e relazionale che si sviluppa attraverso l'interazione tra persone.

La sfida per la scuola del futuro è quindi quella di bilanciare l'innovazione tecnologica con l'umanità dell'insegnamento. Le tecnologie digitali e l'intelligenza artificiale possono essere strumenti potenti per migliorare l'apprendimento, ma devono essere utilizzate in modo critico e consapevole, sempre al servizio di una pedagogia inclusiva e centrata sullo studente.

La scuola è il primo pilastro di una società democratica, un luogo dove si coltiva il pensiero critico, si valorizza la diversità e si costruiscono le basi per un futuro equo e sostenibile. In un mondo sempre più complesso e interconnesso,

la scuola deve affrontare sfide nuove, come l'inclusione delle diversità e l'integrazione delle tecnologie digitali, senza mai perdere di vista il suo obiettivo primario: formare cittadini consapevoli e responsabili.

Come scriveva Dewey nel 1916: «L'educazione non è una preparazione alla vita, l'educazione è la vita stessa». La scuola del futuro deve continuare a incarnare questa visione, promuovendo un'educazione che unisca sapere, inclusione e innovazione.

La legge 104/1992 rappresenta un pilastro normativo per l'inclusione degli studenti con disabilità nel sistema scolastico italiano. Essa prevede:

- l'elaborazione di un Piano Educativo Individualizzato (PEI) per ogni studente con disabilità;
- la presenza di insegnanti di sostegno qualificati per supportare il percorso educativo;
- il diritto a strumenti compensativi e misure dispensative per garantire pari opportunità nell'apprendimento.

«Un sistema educativo deve mirare a formare non solo lavoratori competenti, ma cittadini consapevoli e partecipativi, capaci di contribuire attivamente alla costruzione di una società democratica».

J. Dewey, *Democrazia e educazione*

Dati sulla multiculturalità nelle scuole italiane (MIM, 2023)

Gli studenti con cittadinanza non italiana rappresentano circa il 10,3% della popolazione scolastica totale.

Tra questi, il 65% è *nato in Italia*, ma spesso incontra difficoltà nell'accesso a programmi educativi che valorizzino le loro specificità culturali.

L'intelligenza artificiale nell'educazione

Alcuni esempi di applicazioni educative basate sull'IA.

- *Piattaforme adattive*: strumenti che personalizzano i contenuti in base alle esigenze degli studenti, come Khan Academy e DreamBox.
- *Analisi predittive*: sistemi che analizzano i progressi degli studenti e suggeriscono interventi specifici.
- *Assistenti virtuali*: chatbot educativi come ChatGPT, utilizzati per rispondere alle domande degli studenti e supportarli nello studio.

La ricerca. Esplorare l'ignoto

La ricerca come motore del progresso umano

La ricerca scientifica è alla base del progresso umano, non solo dal punto di vista tecnologico e materiale, ma anche sotto il profilo etico e culturale. È un processo continuo di scoperta e innovazione, che permette all'umanità di affrontare problemi complessi e di immaginare un futuro migliore. John Dewey definiva la ricerca come un metodo di indagine razionale che non si limita a rispondere a domande pratiche, ma stimola l'immaginazione e la riflessione critica.

Il valore della ricerca si manifesta in ogni campo: dalla medicina alla fisica, dalla biologia alle scienze sociali, dall'ingegneria all'arte. In medicina, per esempio, la scoperta dei vaccini e degli antibiotici ha salvato milioni di vite, e nel campo delle scienze ambientali la ricerca ha permesso di comprendere il cambiamento climatico e di proporre soluzioni per mitigarne gli effetti.

Gli studenti delle scuole secondarie possono comprendere il significato della ricerca non solo come qualcosa che riguarda il mondo accademico, ma come un processo fondamentale che influenza le loro vite quotidiane. Progetti di ricerca su temi vicini alla loro esperienza — come l'inquinamento urbano o la sostenibilità energetica — possono rendere tangibile l'impatto della scienza sulla società.

Il valore della ricerca umanistica

Quando si parla di ricerca, il pensiero corre spesso alle scienze «dure» come la fisica, la chimica o la biologia. Tuttavia, anche la ricerca umanistica gioca un ruolo cruciale nella società. Studiando la storia, la letteratura, la filosofia e le arti, la ricerca umanistica ci aiuta a comprendere meglio chi siamo, la nostra cultura e il nostro rapporto con gli altri.

Martha Nussbaum, nel suo *Non per profitto*, evidenzia che la ricerca umanistica è essenziale per formare cittadini capaci di pensare in modo critico e di partecipare attivamente alla vita democratica. «Le discipline umanistiche — scrive Nussbaum — non offrono semplicemente competenze tecniche, ma coltivano la capacità di pensare criticamente e di vedere il mondo anche dal punto di vista degli altri».

Un esempio emblematico è lo studio della storia, che permette di analizzare i cambiamenti sociali, politici ed economici nel tempo, evitando di ripetere gli

errori del passato. Anche l'analisi della letteratura favorisce negli studenti lo sviluppo dell'empatia e della comprensione, di strumenti essenziali per navigare in un mondo complesso e interconnesso.

La ricerca nelle scienze naturali e applicate

Le scienze naturali, come la fisica, la chimica e la biologia, sono state spesso al centro delle più grandi rivoluzioni nella storia dell'umanità. Dalla scoperta della gravità da parte di Isaac Newton alla teoria della relatività di Albert Einstein, queste discipline hanno trasformato il nostro modo di comprendere l'universo.

Le scienze applicate, invece, rappresentano il ponte tra la ricerca teorica e la pratica. L'ingegneria, l'informatica e la robotica, per esempio, sono settori che si basano sulle scienze di base per ideare soluzioni capaci di migliorare la qualità della vita. Pensiamo alle innovazioni nel settore delle energie rinnovabili, che combinano la ricerca teorica sui materiali con applicazioni ingegneristiche per costruire pannelli solari più efficienti.

Un tema affascinante da proporre agli studenti è quello dell'intelligenza artificiale, un campo in rapida evoluzione che sta cambiando il modo in cui viviamo e lavoriamo. Attraverso discussioni ed esercitazioni pratiche, si può stimolare una riflessione critica sull'impatto di queste tecnologie e sulle sfide etiche che comportano.

La libertà di ricerca: un diritto universale

La ricerca richiede libertà per essere autentica. Gli scienziati devono poter indagare senza interferenze esterne, altrimenti il progresso rischia di essere ostacolato da pregiudizi ideologici, interessi economici o pressioni politiche. Questo principio, tuttavia, è spesso messo in discussione.

Galileo Galilei è il simbolo per eccellenza della lotta per la libertà di ricerca. Le sue osservazioni astronomiche, che mettevano in discussione la visione geocentrica dell'universo, lo portarono a scontrarsi con l'autorità religiosa del tempo. Galileo fu costretto all'abiura, ma il suo lavoro ha aperto la strada alla scienza moderna.

Oggi, le minacce alla libertà di ricerca assumono forme più sottili ma altrettanto insidiose. In alcuni Paesi i governi censurano gli studi che mettono in discussione le loro politiche; in altri, le aziende finanziano la ricerca con

l'intento di ottenere risultati che avvantaggiano i loro interessi, minando l'indipendenza dei ricercatori.

Nella scuola, è fondamentale sensibilizzare studenti e studentesse su questi temi, proponendo dibattiti e riflessioni critiche sul rapporto tra ricerca, potere e responsabilità.

Etica e responsabilità nella ricerca

La ricerca, se non è guidata da valori etici, può portare a conseguenze dannose. È fondamentale che gli studenti delle scuole secondarie siano educati a comprendere che la scienza non è mai del tutto neutrale: ogni scoperta comporta implicazioni sociali, politiche ed economiche.

Un caso emblematico è rappresentato dall'energia nucleare, che può essere utilizzata sia per produrre energia pulita sia per costruire armi di distruzione di massa. Più recentemente, le tecnologie di editing genetico come CRISPR-Cas9 pongono interrogativi profondi su come bilanciare innovazione e responsabilità. È giusto modificare geneticamente gli esseri umani? E chi decide quali modifiche sono accettabili?

Tali questioni possono essere affrontate attraverso attività interdisciplinari che coinvolgano le scienze, l'etica e il diritto. Gli studenti possono analizzare casi studio, discutere dilemmi etici e proporre soluzioni basate su principi di equità e giustizia.

Collaborazione globale nella ricerca

La ricerca è, per sua natura, una sfida collettiva e cooperativa. I grandi progressi scientifici sono spesso il risultato di collaborazioni internazionali che coinvolgono istituzioni accademiche, aziende e governi. Un esempio straordinario è il Progetto Genoma Umano, che ha visto la cooperazione di ricercatori di tutto il mondo per mappare l'intero DNA umano e renderlo accessibile alla comunità scientifica.

Tuttavia, la pandemia da Covid-19 ha evidenziato le sfide legate all'equa distribuzione dei benefici della ricerca. Mentre i Paesi più ricchi hanno avuto rapido accesso ai vaccini, molti altri in via di sviluppo sono stati penalizzati nell'accesso. Questo squilibrio solleva domande etiche che possono essere affrontate nel contesto educativo: come garantire che i frutti della ricerca siano equamente distribuiti? Qual è il ruolo delle organizzazioni internazionali nel promuovere la giustizia globale?

«Non ho mai incontrato un uomo così ignorante dal quale non ci sia qualcosa da imparare».

Galileo Galilei

Progetto Genoma Umano (1990-2003)

- *Obiettivo*: mappare l'intero DNA umano per comprendere meglio le basi genetiche delle malattie.
- *Risultati*: identificazione di geni associati a malattie genetiche, progressi nella medicina personalizzata.

CRISPR-Cas9: Opportunità e sfide (2012)

- *Opportunità*: cura di malattie genetiche, miglioramento delle colture agricole.
- *Sfide*: questioni etiche, rischio di disuguaglianze nell'accesso alle terapie genetiche.

La stampa. Il guardiano della democrazia

La stampa come strumento di libertà

La stampa, nel suo ruolo di «quarto potere», è uno degli strumenti più potenti per garantire la trasparenza e il buon funzionamento delle democrazie. Attraverso il giornalismo d'inchiesta, la stampa denuncia corruzione, abusi e ingiustizie, svolgendo una funzione di controllo indispensabile in una società democratica.

Il diritto alla libertà di stampa, sancito dall'articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948), è il fondamento di questo ruolo cruciale. Tuttavia, come dimostrano numerosi episodi della storia recente, la stampa non è immune da pressioni esterne, come la censura governativa o il controllo economico dei media. In Paesi autoritari, la repressione della stampa rappresenta uno dei primi segnali di un indebolimento dei diritti civili.

Un esempio significativo da presentare agli studenti è il caso del Watergate (1972-1974). Due giornalisti del «Washington Post», Carl Bernstein e Bob Woodward, attraverso il loro lavoro investigativo, portarono alla luce uno scandalo politico che coinvolse il presidente Richard Nixon, dimostrando la

forza della stampa nel proteggere la democrazia. Episodi come questo possono stimolare nei giovani la consapevolezza dell'importanza di un'informazione libera e indipendente.

La stampa nell'era digitale: opportunità e sfide

Dalla Fine del XX secolo, con l'avvento di Internet e dei social media la stampa ha subito una trasformazione radicale. Se un tempo i giornali rappresentavano la principale fonte di informazione, oggi i contenuti digitali hanno preso il sopravvento, offrendo un accesso immediato alle notizie. Tuttavia, questa democratizzazione dell'informazione ha portato con sé nuove sfide, che gli studenti devono imparare a riconoscere e affrontare.

Opportunità del digitale

- *Accesso globale all'informazione:* internet ha reso possibile l'accesso a notizie provenienti da ogni parte del mondo, rompendo le barriere geografiche. Questo permette di avere una visione più ampia e articolata degli eventi globali.
- *Diversità delle voci:* la rete offre spazio a giornalisti indipendenti, blogger e attivisti, ampliando il panorama dell'informazione.
- *Interazione e partecipazione:* i lettori possono commentare, condividere e discutere le notizie, trasformandosi da consumatori passivi a partecipanti attivi nel processo informativo.

Sfide del digitale

- *Algoritmi e bolle informative:* i social media utilizzano algoritmi per personalizzare i contenuti, creando spesso bolle informative in cui gli utenti vedono solo notizie che confermano le loro opinioni. Questo fenomeno limita la diversità delle prospettive e alimenta la polarizzazione.
- *Proliferazione delle fake news:* la velocità con cui le informazioni si diffondono online rende difficile distinguere tra notizie vere e false. Le *fake news*, spesso progettate per manipolare l'opinione pubblica, possono avere effetti devastanti su elezioni, crisi sanitarie e dibattiti sociali.

Per sensibilizzare studenti e studentesse su questi temi, le scuole possono proporre laboratori di alfabetizzazione mediatica, in cui imparare a valutare le fonti, riconoscere i *bias* cognitivi e utilizzare strumenti di *fact checking*.

La stampa come educatrice

Uno degli aspetti più significativi della stampa è proprio il suo ruolo educativo. I giornalisti non si limitano a riportare fatti, ma spesso offrono analisi e contesti che aiutano i lettori a comprendere questioni complesse. La stampa diventa così un ponte tra i cittadini e il sapere, promuovendo la formazione di un'opinione pubblica informata e consapevole.

Per esempio, i reportage su temi ambientali, come il cambiamento climatico, svolgono una funzione educativa fondamentale. Attraverso articoli, interviste e documentari, i media sensibilizzano l'opinione pubblica sulla gravità del problema e sulle possibili soluzioni. Nelle scuole l'uso di articoli di giornale come strumenti didattici può stimolare discussioni critiche e coinvolgenti su temi di attualità, sviluppando il pensiero critico e le competenze argomentative.

Un'attività pratica potrebbe essere l'organizzazione di una «redazione scolastica» in cui studenti e studentesse creano il loro giornale su un tema d'interesse, utilizzando fonti affidabili e confrontando diverse prospettive. Questo approccio non solo rende l'apprendimento più coinvolgente, ma aiuta anche i ragazzi a comprendere meglio il lavoro dei giornalisti e l'importanza della responsabilità nell'informazione.

Fake news: un pericolo per la democrazia

Le *fake news* rappresentano una delle principali minacce per la democrazia nell'era digitale. Queste notizie false o manipolate, spesso create con l'intento di influenzare l'opinione pubblica o generare profitto, si diffondono rapidamente sui social media, sfruttando il sensazionalismo e la scarsa alfabetizzazione mediatica di molti utenti.

Un esempio significativo è rappresentato dalle elezioni presidenziali statunitensi del 2016, durante le quali le *fake news* hanno avuto un impatto considerevole sulla percezione dei candidati. Gli studenti possono essere coinvolti in attività di analisi critica, esaminando come le *fake news* vengono create, diffuse e percepite. Utilizzando strumenti di *fact checking* possono imparare a riconoscere le informazioni false e a promuovere una cultura dell'informazione responsabile.

Libertà di stampa e diritti umani

La libertà di stampa è strettamente legata alla tutela dei diritti umani. In molti Paesi i giornalisti mettono a rischio la propria vita per denunciare

gravi violazioni dei diritti fondamentali: la corruzione, gli abusi di potere e le discriminazioni. Secondo Reporters Without Borders, nel 2023 oltre 500 giornalisti sono stati incarcerati e 45 sono stati uccisi mentre svolgevano il loro lavoro.

Conoscere queste realtà significa comprendere che la libertà di stampa non è un privilegio garantito ovunque, ma un diritto che richiede vigilanza e protezione.

Attraverso lo studio di casi concreti, come quello della giornalista Maria Ressa, premio Nobel per la pace 2021 per il suo impegno nella difesa della libertà di stampa, si può riflettere sul coraggio e sull'importanza del lavoro giornalistico in contesti ostili.

La stampa e l'intelligenza artificiale

Un tema emergente nel mondo della stampa è l'uso dell'intelligenza artificiale (IA) nella creazione e distribuzione di contenuti. Strumenti basati sull'IA, come algoritmi di scrittura automatizzata, permettono di generare articoli in tempi molto rapidi, aumentando l'efficienza delle redazioni. Tuttavia, questo sviluppo solleva questioni etiche e pratiche.

- *Vantaggi:* l'IA può analizzare grandi quantità di dati, identificare tendenze e generare contenuti su argomenti complessi, supportando i giornalisti nel loro lavoro.
- *Rischi:* gli articoli generati dall'IA possono mancare di accuratezza, di contesto, profondità e analisi critica. Inoltre, l'uso massiccio di queste tecnologie potrebbe ridurre la domanda di giornalisti umani e portare alla perdita di posti di lavoro nelle redazioni.

Questo argomento offre un'opportunità per riflettere sull'intersezione tra tecnologia e società, esplorando come l'innovazione possa contribuire a migliorare il lavoro giornalistico senza sacrificare la qualità e l'etica.

«Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione; ciò include il diritto di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere».

Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, art. 19

Dati sulla libertà di stampa (Reporters Without Borders, 2023)

- 350 giornalisti incarcerati nel mondo.
- 53 giornalisti uccisi mentre svolgevano il loro lavoro.
- Paesi con maggiore libertà di stampa: Norvegia, Svezia, Finlandia.
- Paesi con minore libertà di stampa: Corea del Nord, Eritrea, Iran.

Fake news: un esempio pratico

- *Caso*: durante la pandemia da Covid-19, una *fake news* diffusa sui social media sosteneva che bere acqua calda potesse «uccidere il virus».
- *Impatto*: molte persone hanno ignorato le indicazioni scientifiche delle autorità sanitarie, mettendo a rischio la propria salute.
- *Lezione*: l'importanza di verificare le fonti e seguire informazioni affidabili, come quelle dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS, 2020).

Sitografia (consultata il 3 giugno 2025)

<https://rsf.org>
<https://www.crispr.org>
<https://www.factcheck.org>
<https://www.genome.gov>
<https://www.ifj.org>
<https://www.mim.gov.it/>
<https://www.snopes.com>
<https://www.unesco.org>
<https://www.unesco.org>
<https://www.unicef.org/education>

Bibliografia

Dewey J. (1961), *Democrazia e educazione*, Firenze, La Nuova Italia.
 Dewey J. (1993), *Esperienza e educazione*, Firenze, La Nuova Italia.
 Eco U. (1964), *Apocalittici e integrati*, Milano, Bompiani.
 Galilei G. (2005), *Dialogo sopra i due massimi sistemi del mondo*, Torino, UTET.
 Harari Y.N. (2017), *Homo Deus. Breve storia del futuro*, Milano, Bompiani.

- ISTAT (2022), *L'istruzione in Italia. Rapporto statistico 2022*, Roma, ISTAT.
- Kuhn T.S. (1978), *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi.
- Latour B. (2000), *Politiche della natura. Per una democrazia delle scienze*, Milano, Raffaello Cortina.
- Morin E. (2001), *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Milano, Raffaello Cortina.
- MIM (2023), *Rapporto sulla scuola italiana*, Roma, Ministero dell'Istruzione.
- Meirieu P. (1987), *Imparare... ma come?*, Bologna, Cappelli.
- Nussbaum M.C. (2010), *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Bologna, il Mulino.
- Postman N. (2014), *Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business*, New York, Penguin.
- Reporters Without Borders (2023), *World Press Freedom Index 2023*.
- Ressa M. (2022), *How to Stand Up to Dictator*, New York, Harper.
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Mondadori.
- UNESCO (2023), *Report on the Freedom of Scientific Research*, Paris, UNESCO.
- Zuboff S. (2021), *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, Luiss University Press.

Scheda didattica per l'apprendimento

1. Qual è, secondo John Dewey, il ruolo della scuola in una società democratica?
2. Che cosa si intende per «educazione inclusiva»?
3. Perché la libertà di ricerca è considerata essenziale per il progresso umano?
4. Quali rischi comporta di una ricerca scientifica priva di limiti etici?
5. In che modo la pandemia da Covid-19 ha evidenziato l'importanza della collaborazione scientifica?
6. Che ruolo gioca la stampa nel garantire la trasparenza in una democrazia?
7. Qual è l'effetto delle *fake news* sulla società?
8. In che modo i social media hanno modificato il rapporto tra cittadini e informazione?
9. Perché la stampa viene definita il «quarto potere»?
10. Come possono gli studenti contribuire a promuovere un'informazione responsabile?

CAPITOLO 10

Donne e democrazia: un percorso difficile

di Valeria Ferrari

Scheda introduttiva

Il percorso storico compiuto dalle donne ai fini della loro giusta inclusione nella società è stato, anche nei Paesi più avanzati, alquanto arduo e accidentato. Le donne sono state escluse per molti secoli da una piena cittadinanza — ossia dalla titolarità degli stessi diritti civili e politici spettanti agli uomini — in virtù di un'organizzazione sociale di tipo patriarcale risalente al mondo antico e caratterizzata dalla subordinazione delle donne e di altre minoranze.

Il termine «sessismo», diffuso a partire dalla fine degli anni Sessanta del Novecento, indica l'atteggiamento di chi — attraverso atti, parole e rappresentazioni visive — giustifica e promuove, nei più svariati ambiti della vita sociale, prevaricazione o discriminazione nei confronti delle persone sulla base del loro sesso di appartenenza. Il sessismo è, al tempo stesso, l'effetto del perdurare di stereotipi di genere all'interno di una data società e il veicolo per il loro ulteriore radicamento, costituendo in tal modo un rilevante ostacolo al superamento delle disparità di genere tuttora presenti.

Inquadrando il fenomeno nel più generale contesto storico occidentale, il capitolo illustrerà le forme di discriminazione subite dalle donne attraverso la loro esclusione dalla sfera pubblica e la limitazione alla loro capacità giuridica in ambito privatistico, descrivendo i principali snodi del cammino verso l'affermazione dei principi di parità e pari opportunità in Italia.

Alle origini della questione femminile

Sebbene in passato non fossero mancate voci critiche nei confronti del carattere escludente degli assetti giuridico-istituzionali vigenti in Europa, fu soprattutto nel corso del XVIII secolo, con l'avvento dell'Illuminismo, che il tema dei diritti naturali cominciò a essere declinato in termini compiutamente universalistici, con l'acquisita consapevolezza che essi spettassero alla persona in quanto tale e non più sulla base delle sue caratteristiche di nascita. Incoraggiate dallo slancio riformista che connotò l'operato di numerose corti europee, sorsero così le prime esperienze di associazionismo femminile, al cui interno furono gradualmente enucleati taluni obiettivi programmatici prioritari quali l'accesso all'istruzione, ai diritti successori e alle cariche pubbliche in condizioni di parità con gli uomini.

Lo scoppio delle Rivoluzioni americana e francese accentuò tali inedite istanze partecipative: mentre nelle colonie inglesi in Nord America le *Daughters of Liberty* affiancavano i *Sons of Liberty* nell'organizzazione delle azioni di boicottaggio nei confronti del governo britannico, al di qua dell'Atlantico le donne francesi diedero vita a numerose associazioni e club al fine di elaborare strategie volte ad affermare il principio di eguaglianza giuridica fra i due sessi. Se nei testi delle Dichiarazioni dei diritti redatte a partire dal 1789 mancavano riferimenti espliciti alla condizione delle donne, fu la drammaturga Olympe de Gouges (1748-1793) ad assumersi l'onore di colmare tale vuoto redigendo, nel 1791, una *Dichiarazione dei diritti della donna e della cittadina*, che, adattando al femminile tutti gli articoli della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 26 agosto 1789, estendeva alle donne la fruizione di quel nucleo fondamentale di libertà individuali e di diritti civili e politici postulato dall'Assemblea nazionale costituente agli esordi della Rivoluzione.

«Le madri, le figlie, le sorelle, rappresentanti della nazione, chiedono di essere costituite in assemblea nazionale. Considerando che l'ignoranza, l'oblio o il disprezzo dei diritti della donna sono le sole cause delle sventure pubbliche e della corruzione dei governi, esse hanno deciso di esprimere in una solenne dichiarazione i diritti naturali, inalienabili e sacri della donna, affinché tale dichiarazione, costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale, ricordi loro continuamente i loro diritti e i loro doveri, affinché gli atti del potere delle donne, e quelli del potere degli uomini, potendo essere in ogni momento paragonati con il fine di ogni istituzione politica, siano per ciò stesso più rispettati, affinché le rivendicazioni delle cittadine, fondate d'ora in avanti su principi semplici e incontestabili, siano sempre volte al mantenimento della costituzione, dei buoni costumi, e al bene di tutti.

Pertanto, il sesso che è superiore per bellezza, come anche per coraggio nelle sofferenze materne, riconosce e dichiara, in presenza e sotto gli auspici dell'Esere supremo, i seguenti Diritti della donna e della cittadina.

- I. La donna nasce libera e rimane uguale all'uomo nei diritti. Le distinzioni sociali possono essere fondate solo sull'utilità comune.
- II. Scopo di ogni associazione politica è la tutela dei diritti naturali e imprescrittibili della donna e dell'uomo: tali diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e, soprattutto, la resistenza all'oppressione.
- III. Il fondamento di ogni sovranità risiede essenzialmente nella nazione, la quale altro non è se non la riunione della donna e dell'uomo: nessun corpo, nessun individuo, può esercitare un'autorità che non emani espressamente da essa.
- IV. La libertà e la giustizia consistono nel restituire agli altri ciò che appartiene loro; così, l'esercizio dei diritti naturali della donna ha come solo limite la perpetua tirannia che l'uomo le oppone; tale limite deve essere riformato dalle leggi della natura e della ragione.
- V. Le leggi di natura e di ragione vietano ogni azione che possa nuocere alla società: tutto ciò che non è proibito da queste leggi, sagge e divine, non può essere impedito, e nessuno può essere costretto a fare ciò che esse non ordinano.
- VI. La legge deve essere espressione della volontà generale; tutte le cittadine e i cittadini devono concorrere personalmente, o per il tramite dei loro rappresentanti, alla sua formazione; essa dev'essere uguale per tutti: tutte le cittadine e tutti i cittadini, dal momento che sono uguali ai suoi occhi, devono avere uguali possibilità di essere ammessi a tutte le dignità, a tutti i posti e a tutti gli impieghi pubblici, secondo le loro capacità, e senza altre distinzioni che non siano quelle delle loro virtù e delle loro capacità.
- VII. Nessuna donna fa eccezione; ella viene accusata, arrestata e mantenuta in stato di detenzione nei casi stabiliti dalla legge. Le donne ubbidiscono come gli uomini a questa legge rigorosa.
- VIII. La legge deve stabilire soltanto pene strettamente e manifestamente necessarie, e nessuno può essere punito se non in virtù di una legge emanata e promulgata anteriormente al reato e legalmente applicata alle donne.
- IX. Per qualunque donna dichiarata colpevole, viene esercitato dalla legge ogni rigore.
- X. Nessuno deve essere perseguitato per le proprie opinioni, anche fondamentali; la donna ha il diritto di salire sul patibolo; allo stesso modo, deve avere anche quello di salire sulla tribuna, purché le sue manifestazioni non turbino l'ordine pubblico stabilito dalla legge.
- XI. La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi della donna, poiché tale libertà assicura la legittimità dei padri nei confronti dei figli. Ogni cittadina può dunque dire liberamente: sono la madre di un figlio che vi appartiene, senza che un barbaro pregiudizio la costringa a nascondere la verità; salvo a rispondere dell'abuso di tale libertà nei casi previsti dalla legge.
- XII. La garanzia dei diritti della donna e della cittadina implica un interesse più ampio; tale garanzia deve essere istituita per il vantaggio di tutti, e non per il beneficio particolare di quelle cui essa viene data.

- XIII. Per il mantenimento della forza pubblica, e per le spese dell'amministrazione, i contributi della donna e dell'uomo sono uguali; la donna partecipa a tutti i lavori ingrati, a tutti gli incarichi faticosi; allo stesso modo deve dunque partecipare alla distribuzione dei posti, degli impieghi, delle cariche, delle dignità e dell'industria.
- XIV. Le cittadine e i cittadini hanno il diritto di constatare personalmente, o per mezzo dei loro rappresentanti, la necessità di un contributo pubblico. Le cittadine possono aderirvi solo se si ammette una uguale ripartizione, non soltanto nel patrimonio, ma anche nella pubblica amministrazione, e il diritto di determinare la quota, l'imponibile, la riscossione e la durata dell'imposta.
- XV. La massa delle donne, coalizzata per il contributo a quella degli uomini, ha il diritto di chiedere conto a ogni agente pubblico della sua amministrazione.
- XVI. Ogni società in cui non venga assicurata la garanzia dei diritti e determinata la separazione dei poteri non ha costituzione; la costituzione è nulla se alla sua redazione non ha collaborato la maggioranza dei componenti della nazione.
- XVII. Le proprietà appartengono a tutti i sessi, riuniti o separati; esse sono per ognuno un diritto inviolabile e sacro; nessuno può esserne privato come vero patrimonio della natura, se non quando lo esiga la necessità pubblica, legalmente constatata, e a condizione di un giusto e preventivo indennizzo».

Olympe de Gouges, *Dichiarazione dei diritti della donna e della cittadina*, Preambolo, 1791

Sulla scia di tali eventi, anche in altri Stati europei, presso gli ambienti più aperti alle nuove correnti culturali provenienti da Oltralpe, iniziarono a circolare idee emancipazioniste, e anche laddove l'eco rivoluzionaria incontrò più resistenze che fenomeni emulativi — come in Gran Bretagna — emersero segnali di un nuovo modo di guardare alla tradizionale divisione dei ruoli che uomini e donne rivestivano nella società del tempo. La filosofa inglese Mary Wollstonecraft (1759-1797), nel suo *A Vindication of the Rights of Woman*, pubblicato nel 1792, contestava l'origine «naturale» delle differenze ravvisabili fra uomo e donna, riconducendo queste ultime alla disparità di trattamento riservata ai due sessi fin dalla prima infanzia. Per Wollstonecraft, dunque, non era la natura a volere donne e uomini destinati a svolgere ruoli del tutto differenti, bensì l'educazione che veniva loro impartita in virtù di obsolete scelte di ordine prettamente ideologico. L'intellettuale inglese, dunque, rovesciava il principale argomento che i fautori della discriminazione fra i generi adoperavano in base all'arcaico principio giuridico dell'*infirmis sexus* — implicante una minore capacità giuridica in virtù della debolezza fisica connaturata al genere femminile —, al fine di rivendicarne la legittimità, vale a dire la scarsa attitudine femminile verso talune attività professionali, ed esortava le donne a distaccarsi dalla visione stereotipata dell'immagine femminile che la tradizione aveva costruito nel corso dei secoli precedenti.

Tuttavia, tale chiara presa di coscienza non si tradusse nell'immediato in conseguenti disposizioni normative, né in Francia — ove la legislazione continuò a ribadire l'esclusione dai diritti di cittadinanza per la popolazione femminile — né nel resto dell'Europa. Occorrerà attendere la fine del secolo successivo affinché la questione femminile si imponga all'attenzione dell'opinione pubblica e delle classi dirigenti europee.

Primo femminismo, prime conquiste

In Italia, ove negli anni del Risorgimento l'attivismo femminile sul fronte patriottico era stato, dal nord al sud della penisola, un fenomeno ampio e socialmente trasversale, la condizione giuridica femminile era fortemente condizionata dalle norme contenute nel primo Codice civile postunitario (detto anche Codice Pisanelli, dal nome dell'allora ministro di Grazia e Giustizia), redatto nel 1865, che, sulla falsariga del Codice napoleonico cui si ispirava, stabiliva una serie di limitazioni alla capacità giuridica delle donne mediante l'istituto dell'autorizzazione maritale che rendeva obbligatorio il consenso del coniuge per la gestione del proprio patrimonio personale, per comparire in giudizio e per la realizzazione di qualunque atto giuridico di natura patrimoniale. Parimenti, la potestà sui figli — che implicava anche una facoltà di tipo correzionale — non era attribuita a entrambi i genitori, ma solo al padre, dando così luogo a una condizione di vera e propria soggezione giuridica della donna all'interno del nucleo familiare. Inoltre, l'articolo 189 del Codice vietava il ricorso a indagini per la ricerca della paternità naturale (fuorché in caso di violenza sessuale) ai fini del riconoscimento dei figli nati fuori dal matrimonio, rendendo particolarmente gravosa la condizione delle madri nubili e della loro prole.

Se le norme giuridiche codificavano una struttura dei ruoli di genere immutata rispetto al passato, la società europea di fine Ottocento era stata investita da processi di profonda trasformazione nel corso della Seconda rivoluzione industriale che, fra le altre novità, fece sì che un numero via via crescente di donne trovasse un'occupazione fuori dalle mura domestiche. Fu in questo periodo che, anche in Italia, come in buona parte dei Paesi occidentali, si sviluppò il cosiddetto «primo femminismo», un movimento volto a sensibilizzare la classe dirigente in merito alla necessità di riconoscere alle donne diritti e tutele in ambito lavorativo, educativo, familiare e, naturalmente, politico, mediante la conquista del diritto di voto attivo e passivo.

Figura carismatica di questa stagione di lotte fu la lombarda Anna Maria Mozzoni (1837-1920), intellettuale di formazione illuminista e di simpatie mazziniane, autrice della traduzione dall'inglese all'italiano del celebre *The*

Subjection of Women di John Stuart Mill (1806-1873), filosofo e uomo politico inglese antesignano, accanto alla moglie Harriet Taylor (1807-1858), del movimento suffragista inglese. Dopo aver inviato, nel 1877, una petizione alla Camera dei deputati a favore del voto politico alle donne, negli anni successivi, intessuti proficui legami con varie associazioni emancipazioniste internazionali, Mozzoni fu una propugnatrice instancabile dei principi di uguaglianza e pari opportunità, trovando un punto di riferimento nell'azione politica del parlamentare pugliese Salvatore Morelli (1824-1880), convinto assertore dell'uguaglianza fra i sessi e, in quanto tale, oggetto di scherno da parte di alcuni suoi colleghi (fig. 10.1).



Fig. 10.1 La vignetta, pubblicata in un giornale satirico dell'epoca, ritrae Morelli in abiti femminili.

Artefice in Parlamento di varie proposte di stampo emancipazionista (fra le quali un progetto di legge presentato nel 1867 dal titolo *Abolizione della schiavitù domestica con la reintegrazione giuridica della donna, accordando alle donne i diritti civili e politici*, che non venne nemmeno ammesso alla lettura in aula), riuscì a vederne approvata una soltanto: quella che, nel 1877, ammise per la prima volta le donne a prestare testimonianza negli atti pubblici e privati che, pur nella sua limitatezza, costituì il primo riconoscimento esplicito della capacità giuridica femminile.

Poco prima, nel 1875, un decreto regio a firma dell'allora ministro dell'Istruzione Ruggero Bonghi consentì finalmente alle donne il libero accesso alle facoltà universitarie (fino ad allora le iscrizioni femminili erano possibili solo a

discrezione dei singoli Atenei) e a tutti gli istituti di istruzione superiore, ma nulla venne modificato, nell'immediato, circa l'accesso al mondo delle professioni: nel 1881, la valdese Lidia Poët (1855-1949), una delle prime donne laureate in Giurisprudenza (discutendo peraltro una tesi sulla condizione giuridica femminile), si vide negare l'iscrizione all'albo degli avvocati e dei procuratori per effetto di una sentenza della Corte d'appello di Torino il cui contenuto è esemplare nel disvelare la mentalità sessista del tempo: «Ponderando attentamente la lettera e lo spirito di tutte quelle leggi che possono aver rapporto con la questione in esame — scrissero i magistrati torinesi — ne risulta essere stato sempre nel concetto del legislatore che l'avvoceria fosse un ufficio esercibile soltanto da maschi e nel quale non dovevano punto immischiarsi le femmine».

Il censimento del 1881 rivelava intanto che in Italia il 51% delle donne aveva un'occupazione stabile di tipo extradomestico, di cui il 27% nell'agricoltura e il 16,9% nell'industria. Solo queste ultime furono oggetto, insieme ai minori, della prima legge (legge 19 giugno 1902, n. 242, nota come legge Carcano, dal nome del ministro proponente) che introdusse specifiche tutele per le lavoratrici, fissando un massimo di dodici ore giornaliere di lavoro e il divieto di impiego delle minorenni in lavori notturni e prevedendo, per la prima volta, il congedo di maternità (quattro settimane dopo il parto, non retribuite) e i permessi di allattamento. Tale norma — alla cui stesura partecipò una delle figure più rilevanti del socialismo e del primo femminismo italiano, l'esule russa Anna Kuliscioff (1854-1925) —, pur con tutti i suoi limiti (evidenziati all'epoca dalle stesse femministe, a cominciare dall'esclusione delle lavoratrici agricole dai benefici previsti dalla legge), rappresentò il primo esempio in Italia di una legislazione a tutela delle lavoratrici madri.

Tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento, l'associazionismo femminile intensificò notevolmente i suoi sforzi: nel 1898 nacque a Roma l'Associazione per la donna e l'anno successivo, a Milano, su iniziativa di una delle più importanti attiviste per i diritti delle donne nell'Italia del tempo, la lombarda Ersilia Bronzini Majno (1859-1933), sorse l'Unione femminile nazionale; e nel 1903 nacque nella capitale il Consiglio nazionale delle donne italiane, affiliato al Consiglio internazionale delle donne costituitosi a Washington nel 1889. Come in altri grandi Paesi europei e, soprattutto, nel Regno Unito, ove, nel 1888, le donne avevano conquistato il diritto al voto amministrativo dopo decenni di lotte aspre e coraggiose, furono questi gli anni in cui il movimento emancipazionista si batté più intensamente per il riconoscimento del diritto di voto.

Da sempre sensibile a tale tematica, il 15 giugno 1904 il deputato calabrese Roberto Mirabelli (1854-1930), esponente del partito repubblicano, presentò alla Camera dei deputati una proposta di legge «per la riforma elettorale e politica» che, in nome dei principi di uguaglianza e di sovranità nazionale e appellandosi

al fatto che lo Statuto albertino non escludeva esplicitamente le donne dal diritto di voto, propugnava l'introduzione del suffragio universale maschile e femminile. Benché arenatasi in Parlamento, la proposta di Mirabelli ebbe l'effetto di incoraggiare il movimento emancipazionista a proseguire senza indugi nella sua battaglia: nacquero così, a Roma e a Milano, vari comitati pro suffragio, poi riunitisi nel Comitato nazionale pro suffragio collegato con l'International Woman Suffrage Alliance. Il 26 febbraio 1906 apparve sul periodico romano «La Vita» un articolo-proclama, redatto da Maria Montessori (1870-1952), fra le prime laureate in Medicina in Italia, che, affisso clandestinamente nella notte del 3 marzo sui muri della capitale da un gruppo di studentesse, invitava le donne a iscriversi nelle liste elettorali politiche approfittando del fatto che la legge non ne facesse esplicito divieto. Così avvenne: centinaia di donne risposero all'appello e, pertanto, la questione finì in mano alla magistratura, che si pronunciò ovunque contro la validità di tale iscrizione, fuorché la Corte di Appello di Ancona che, a nome del suo presidente, Lodovico Mortara (1855-1937), ritenne che la richiesta delle donne di Senigallia — un gruppo di dieci maestre precarie — non fosse contraria al dettato costituzionale e perciò pienamente ammissibile. Prima che la Cassazione, nel dicembre di quell'anno, annullasse la decisione dei magistrati di Ancona, queste dieci maestre furono, di fatto, le prime elettrici della storia europea. Nel frattempo, una petizione redatta da Anna Maria Mozzoni, forte di diecimila firme a sostegno, era stata presentata in Parlamento e discussa nel febbraio del 1907. Sia in questa occasione sia cinque anni più tardi, allorché il leader socialista Filippo Turati (1857-1932) presentò insieme ad altri parlamentari un emendamento in occasione del dibattito sull'estensione del voto ai maschi analfabeti, fu soprattutto l'atteggiamento dell'allora presidente del Consiglio dei ministri, Giovanni Giolitti, a impedirne l'approvazione. La posizione ufficiale di Giolitti (che non esitò a definire «un salto nel buio» l'eventualità di concedere *ex abrupto* a tutte le donne italiane il diritto di voto politico) fu non già apertamente ostile, ma tatticamente gradualista: a suo avviso, il suffragio femminile doveva rappresentare la tappa finale di un processo che doveva iniziare dalla revisione del Codice civile e, pertanto, si impegnò a nominare una commissione *ad hoc* che esaminasse l'intera questione. Il sopraggiungere della Prima guerra mondiale ebbe conseguenze ambivalenti sulla questione femminile: se da un lato favorì una più massiccia presenza delle donne nel mondo del lavoro, se non altro al fine di compensare l'assenza degli uomini partiti per il fronte, d'altro canto congelò per alcuni anni la ripresa del dibattito in Parlamento sulla parificazione dei diritti fra uomo e donna.

Difatti, fu solo nel 1919 che vide finalmente la luce la legge sulla capacità giuridica della donna (legge 17 luglio 1919, n. 1176, detta anche legge Sacchi dal nome del deputato radicale, Ettore Sacchi, che se ne fece promotore in Par-

lamento) che, oltre ad abolire l'istituto dell'autorizzazione maritale (in Francia esso rimarrà in vigore fino al 1938), sancì la parità fra uomo e donna nell'accesso alle professioni — ventiquattro giorni dopo l'entrata in vigore della legge Elisa Comani (1893-1975) divenne la prima donna in Italia iscritta all'Albo degli avvocati — e agli impieghi pubblici, con l'esclusione della magistratura e delle cariche politiche e militari. Sottovalutata dalla stampa dell'epoca, benché molto apprezzata dai movimenti femminili coevi, tale legge venne tuttavia limitata nella sua portata innovatrice dall'interpretazione restrittiva che ne diedero sia un successivo regolamento attuativo sia una sentenza del Consiglio di Stato, che difesero il principio di discrezionalità delle singole amministrazioni dello Stato nell'ammissione o meno delle donne in alcuni uffici specifici. Pochi mesi dopo, la Camera dei deputati approvò a larghissima maggioranza la proposta di legge Martini-Gasparotto per l'estensione del voto politico e amministrativo alle donne, ma essa si arenò al Senato a causa dello scioglimento anticipato della legislatura conseguente alla crisi politica scaturita dall'occupazione della città di Fiume.

I diritti delle donne dalla dittatura fascista alla Repubblica democratica

Mentre alla fine del Primo conflitto mondiale molte donne occidentali conquistarono il diritto al voto, per l'Italia si aprì invece una lunga fase in cui non soltanto si interruppe il cammino faticosamente intrapreso verso la parificazione giuridica, ma, al contrario, nuove restrizioni intervennero a limitare ulteriormente la presenza femminile nella sfera pubblica.

A dispetto delle promesse con cui il capo del Fascismo, il 14 maggio 1923, si era presentato dinanzi alle partecipanti al Congresso dell'Alleanza internazionale pro suffragio manifestando la sua propensione alla concessione del voto amministrativo ad alcune categorie di donne meritevoli (donne decorate con medaglia per merito di guerra o al valore civile; madri e vedove dei caduti; donne esercenti la patria potestà o la tutela che sappiano leggere e scrivere e che paghino le tasse), poi concretizzatasi in una legge emanata il 22 novembre 1925, l'esercizio di tale diritto non venne di fatto mai posto in essere, in quanto una successiva legge del 4 febbraio 1926 abolì ogni rappresentanza elettiva in ambito comunale, sostituendo la figura del sindaco con quella del podestà, di nomina governativa.

Instaurato, dopo l'approvazione delle cosiddette leggi «fascistissime», un regime di tipo dittatoriale e liberticida, Mussolini palesò la sua peculiare visione del ruolo femminile nella società in numerose occasioni pubbliche e, con particolare chiarezza, nel discorso dell'Ascensione, pronunciato alla Camera dei

deputati il 28 maggio 1927, allorché, associando il principio della potenza di una nazione al numero dei suoi abitanti, affermò la necessità di favorire in ogni modo un forte incremento demografico della popolazione italiana, con l'auspicio che, dagli attuali quaranta milioni, gli italiani giungessero, nell'arco di un trentennio, a non meno di sessanta milioni di unità. Da qui la predisposizione di una serie di misure premiali a favore delle famiglie più prolifiche e di altrettanti disincentivi nei confronti dei celibi, nonché l'avvio, attraverso la mastodontica macchina della propaganda messa in atto dal regime, di una massiccia campagna ideologica volta a veicolare un'immagine della donna fortemente ancorata alla tradizione e, dunque, tesa a esaltare il suo «naturale» ruolo di cura all'interno di una dimensione prevalentemente domestica e familiare. Conseguentemente, durante il Ventennio, le donne italiane (ma un *iter* analogo è osservabile anche in altri sistemi autoritari e/o totalitari del Novecento) vennero colpite da leggi fortemente discriminatorie, soprattutto nei settori dell'istruzione e del lavoro: la riforma dell'istruzione del 1923, nota come riforma Gentile, impedì alle insegnanti di diventare presidi di scuole o istituti medi; un regio decreto del dicembre del 1926 vietò alle donne di insegnare lettere, storia, filosofia, latino e greco nei licei classici e scientifici e italiano e storia negli istituti tecnici, e nel 1929 vennero aumentate le tasse per le studentesse superiori e universitarie. Sul fronte occupazionale, nel 1927 una legge fissò gli stipendi femminili alla metà di quelli maschili a parità di mansioni; nel 1933 le donne vennero escluse dagli impieghi implicanti pubblici poteri; nel 1934 una legge autorizzò (codificando dunque una prassi amministrativa già in precedenza avallata, come si è detto, dal Consiglio di Stato) le amministrazioni statali a bandire concorsi che escludevano la partecipazione delle donne e, infine, nel 1938, una legge fissò al 10% la presenza massima femminile negli uffici pubblici e privati. Norme analoghe furono approvate negli anni Trenta nella Spagna franchista e nella Germania nazista.

L'ampia partecipazione femminile alla Resistenza, calcolata intorno alle 100.000 unità comprendenti circa 35.000 partigiane combattenti (e che ebbe come contraltare, sul fronte opposto della Repubblica di Salò, la prima esperienza in Italia di un servizio ausiliario femminile — SAF — inquadrato nelle forze armate e composto da circa 6.000 volontarie), oltre a far rivivere valori e pratiche tipici di quell'associazionismo femminile di primo Novecento progressivamente sfaldatosi con l'avvento del Fascismo, pose, d'altro canto, nuovi interrogativi sul ruolo delle donne nell'Italia da ricostruire dopo la fine della tragedia bellica. Sotto questo aspetto, particolarmente rilevante fu l'esperienza dei Gruppi di Difesa della Donna (GDD), formazioni partigiane femminili che si dotarono di un proprio giornale, «Noi Donne», risorto clandestinamente dalle ceneri di un periodico omonimo fondato a Parigi nel 1937 come organo

dell'Unione Donne Italiane (UDI), associazione pacifista che riuniva le donne antifasciste emigrate in Francia, anch'essa ricostituita, a Roma, il 12 settembre 1944 per iniziativa del Partito comunista. Sul fronte cattolico, nasceva nello stesso anno il Centro Femminile Italiano (CIF): per entrambe le organizzazioni, la cui azione era strettamente collegata a quella dei partiti di massa a loro affini, la battaglia per il diritto di voto alle donne divenne un impegno prioritario e, come tale, inserito nel programma politico generale del Comitato di Liberazione Nazionale (CLN) e infine riconosciuto con il decreto legislativo n. 23 del 1° febbraio 1945. La prima esperienza di partecipazione alle consultazioni elettorali per le italiane si ebbe nel marzo del 1946 in occasione delle elezioni amministrative che coinvolsero 5.722 comuni e videro un'affluenza delle donne alle urne pari all'81% delle aventi diritto e all'elezione di circa 2.000 consiglieri comunali e dodici sindache. Numeri molto limitati e circoscritti prevalentemente ai partiti comunista, socialista e democristiano, confermati nelle successive elezioni per l'Assemblea costituente (2 giugno) ove, a fronte di una partecipazione femminile al voto pari all'89%, le elette furono ventuno (su un totale di 556 costituenti), di cui nove comuniste, nove democristiane, due socialiste e una del Partito dell'uomo qualunque. Fu grazie all'impegno, congiunto e trasversale alle rispettive appartenenze partitiche, di questa piccola pattuglia di Madri costituenti che, nel testo finale della Costituzione entrata in vigore il 1° gennaio 1948, vennero introdotti principi fortemente innovatori quali l'uguaglianza fra i coniugi (su iniziativa di Nilde Iotti); la parità di accesso agli impieghi pubblici (sostenuta da Maria Federici); l'aggiunta delle parole «di fatto» (proposta da Teresa Mattei) e dell'espressione «senza distinzioni di sesso» (voluta da Lina Merlin) all'articolo 3 a proposito degli ostacoli che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.

Pur garantendo pari dignità, diritti e retribuzioni alle donne, la Costituzione repubblicana trovò tuttavia numerosi ostacoli alla sua piena attuazione sia a causa della sopravvivenza nell'ordinamento giuridico repubblicano di preesistenti norme discriminatorie verso le donne sia in virtù della persistenza di pregiudizi ideologici nei riguardi della parità di genere ancora molto radicati nella mentalità collettiva.

Dalla parità giuridica alla parità di fatto

Nella prima legislatura repubblicana (1948-1953) le donne elette furono il 7,8% alla Camera dei deputati e solo lo 0,9% al Senato. Percentuali rispecchianti una netta disparità di genere continuarono a essere registrate in Italia almeno per i successivi trent'anni, soprattutto a causa dell'esigua presenza di

candidate nelle liste elettorali. Occorrerà difatti attendere il 1987 perché la presenza femminile in uno dei due rami del Parlamento (la Camera) superi la soglia del 10%, ma essa scese nuovamente all'8% nel 1992. Una clausola di genere introdotta nel 1993 da Tina Anselmi (1927-2016), prima ministra della storia italiana, portò l'anno successivo l'80% di donne in più in Parlamento, ma la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità di tutte le quote e, di conseguenza, il numero delle elette diminuì nuovamente poco dopo.

Alcune categorie professionali, come già era accaduto in età liberale, opposero non poca resistenza ad aprire le loro porte alla partecipazione femminile. Sotto questo aspetto, di grande rilevanza fu il ruolo esercitato dalla Corte costituzionale, a cominciare dalla sentenza del 13 maggio 1960, n. 33 che, accogliendo il ricorso presentato contro il ministero dell'Interno da Rosa Oliva e dal suo professore, Costantino Mortati, con cui Oliva si era laureata due anni prima in Scienze politiche, stabilì l'incostituzionalità dell'esclusione delle donne dai concorsi pubblici. Fu tale storica sentenza a spianare la strada alla legge 9 febbraio 1963, n. 66 che, superando le preclusioni previste dalla legge Sacchi del 1919, garantì l'accesso alle donne a tutte le cariche pubbliche (nell'aprile del 1965 entrarono in servizio le prime otto magistrato della storia italiana), affidando a successive «leggi particolari» la disciplina del loro arruolamento «nelle forze armate e nei corpi speciali». Quest'ultima disposizione rimase tuttavia inapplicata per un lunghissimo periodo di tempo: solo nel 1999 una legge (legge 20 ottobre 1999, n. 380) consentì alle donne di accedere ai corpi militari dello Stato.

Nel frattempo, vennero approvate varie leggi in materia di parità lavorativa e salariale. La legge 26 agosto 1950, n. 860, proposta da Teresa Noce e sostenuta da Maria Federici, superando la legislazione fascista in materia, introdusse tutele per le lavoratrici madri di tutti i settori quali il divieto di licenziamento fino al compimento di un anno di età del figlio; un periodo retribuito di cinque mesi di astensione dal lavoro per la nascita di un figlio con ulteriori riposi giornalieri per l'allattamento. Una successiva legge del 1963 introdusse il divieto di licenziamento a causa di matrimonio. Solo nel 1973 venne finalmente normato il lavoro a domicilio, un settore in cui le donne erano state impiegate per decenni, spesso in condizioni di sfruttamento e, con larghissimo consenso fra le forze politiche, fu infine approvata la legge 9 dicembre 1977, n. 903 sulla parità di trattamento fra uomo e donna in materia di lavoro.

Sulla scia dei mutamenti intercorsi a partire dagli anni Sessanta con la nascita di nuovi movimenti femminili, anche l'Italia, come altri Paesi occidentali, conobbe una «seconda ondata femminista», che si connotò soprattutto per la focalizzazione sulla questione differenza-uguaglianza. Dalla formazione dei primi gruppi alla fine degli anni Sessanta (nel 1969 nacque il Movimento per

la liberazione della donna, legato al Partito radicale), a partire dalla metà degli anni Settanta il femminismo italiano assunse la forma di un vero e proprio movimento di massa, desideroso di incidere tangibilmente sulle scelte che il legislatore si apprestava a compiere su alcune delicate materie, a cominciare dall'attuazione del dettato costituzionale in materia di diritto di famiglia. Con l'appoggio di tutti i partiti — tranne PLI e MSI — vennero approvate le leggi 8 marzo 1975, n. 39 e 19 maggio 1975, n. 151 che impressero novità di grande rilievo, fra le quali il passaggio dalla patria potestà alla potestà condivisa dei coniugi (ora definita «responsabilità genitoriale»); la fine dell'obbligo per la moglie di risiedere ove stabilito dal coniuge, nonché di assumerne il cognome; l'abbassamento della maggior età da ventuno a diciotto anni; la parificazione giuridica dei figli nati fuori dal matrimonio con quelli legittimi.

I movimenti femministi si mobilitarono in maniera massiccia in occasione del referendum che, nel 1974, divise l'Italia tra fautori e oppositori della legge — detta Fortuna-Baslini, dai nomi dei suoi principali promotori — che, quattro anni prima, aveva introdotto il divorzio nel nostro ordinamento giuridico: il 59,3% degli italiani si espresse a favore del suo mantenimento e i movimenti femminili poterono festeggiare questa storica vittoria al fianco dell'ampio fronte laico che aveva sostenuto le ragioni del «no». Era intanto iniziato in Parlamento il lungo e travagliato *iter* per la legalizzazione dell'interruzione volontaria della gravidanza, ritenuta da molti improrogabile a causa dei numeri altissimi di tale fenomeno che, nel nostro Paese, provocava ogni anno il decesso di circa 20.000 donne (prevalentemente appartenenti alle fasce meno abbienti della popolazione) che si sottoponevano clandestinamente a tale pratica. Dopo una lunga fase di stallo, un'accelerazione si ebbe in seguito a una sentenza della Corte costituzionale che, nel gennaio del 1975, depenalizzò l'aborto a scopi terapeutici (ossia effettuato per salvaguardare la salute materna), ma occorsero altri tre anni affinché le forze politiche giungessero a una mediazione approvando infine la legge 22 maggio 1978, n. 194, che consentiva l'interruzione volontaria della gravidanza (IVG), gratuita e praticata presso strutture pubbliche, entro i primi novanta giorni su richiesta della donna cui la legge riconosceva, pertanto, una piena autodeterminazione, pur ammettendo, per il personale sanitario interessato, il diritto all'obiezione di coscienza. Sottoposta a referendum abrogativo nel 1981, la legge rimase in vigore per volontà del 67,5% degli elettori.

A seguito di nuove mobilitazioni femministe, in quello stesso anno scomparivano finalmente dall'ordinamento giuridico italiano sia il «delitto d'onore», che prevedeva uno sconto di pena in caso di omicidio compiuto per vendicare la propria onorabilità in caso di scoperta di una relazione adulterina, sia il «matrimonio riparatore», che consentiva a uno stupratore di evitare la condanna se accettava di sposare la vittima.

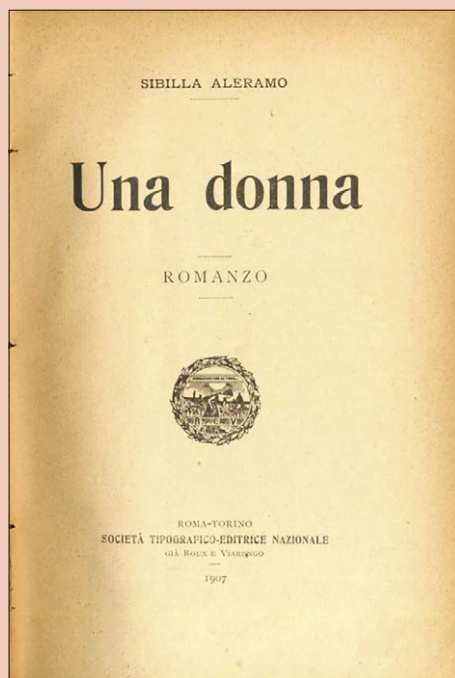


Fig. 10.2 Il frontespizio di *Una donna* di Sibilla Aleramo.

Una donna di Sibilla Aleramo (1876-1960), pseudonimo di Rina Faccio, pubblicato nel 1907, aprì uno squarcio su una realtà tanto diffusa quanto taciuta: la violenza di genere:

«Io ero del resto ormai isolata dalla vita paesana: il giovane, geloso, pretendeva da me mille rinunce assurde: non dovevo affacciarmi alla finestra, dovevo scappare in camera mia se qualche uomo capitava in casa, compreso il dottore della mamma. La mia personalità fin allora così libera, dinanzi alla memoria del fatto ch'io consideravo irreparabile [la violenza sessuale subita], insorgeva a tratti, ma soltanto per farmi più sentire la sconfitta patita. Pure, scrivevo alle mie amiche che ero felice. Cercavo d'ingannar me stessa. E riuscivo a eccitarmi la fantasia fino a provarne una specie di ebbrezza. Amarlo, amarlo! Sì, lo volevo tenacemente. E non mi soffermavo su alcuna delle continue impressioni spiacevoli che il mio fidanzato mi procurava. Scoprivo in lui una quantità di difetti, prima insospettati: lo sapevo incolto, ma l'avevo ritenuto più agile di mente; il suo carattere sopra tutto deludeva la mia aspettativa, con qualcosa di sfuggente, di ambiguo; e la piccola ragionatrice ch'io ero pur sempre aveva talvolta dei moti di sorpresa non scevri d'indignazione. Ma li reprimevo tosto. Io volevo credere alla mia felicità, presente e avvenire; volevo trovare bello e grande l'amore, quell'amore dei sedici anni che riassume alla fanciulla la poesia misteriosa della vita. E nessuno, vicino a me, mi guardava negli occhi, entrava nella mia anima, mi diceva le parole di verità e di forza ch'io avrei ancora saputo comprendere».

Una vasta ondata di indignazione aveva attraversato il Paese in seguito ad alcuni fatti di cronaca particolarmente efferati (fra tutti, nel 1975, il «massacro del Circeo») su cui anche i media nazionali cominciarono ad accendere i riflettori: il 26 aprile 1979 andò in onda sulla Rai il film-documentario *Processo per stupro*, da cui emersero le difficoltà che le vittime di stupro potevano riscontrare nelle aule giudiziarie nel vedere riconosciuti i propri diritti di parte offesa. Bisognerà attendere la metà degli anni Novanta affinché l'anacronistica normativa sulla violenza sessuale venga finalmente riformata: presentata da 67 deputate appartenenti a tutti i gruppi parlamentari, venne approvata la legge 15 febbraio 1996, n. 66 sulla violenza sessuale, non più reato contro la morale pubblica e il buon costume (come era definito nel Codice penale del 1930), ma contro la persona e, come tale, punito con maggiore severità e prevedendo la procedibilità d'ufficio. Dopo tredici anni, il decreto legge 11/2009 ha introdotto l'articolo 612-bis c.p. («atti persecutori»), riconoscendo lo *stalking* come un reato vero e proprio e un ulteriore passo in avanti è stato compiuto con l'approvazione della legge 15 ottobre 2013, n. 119, per il contrasto alla violenza di genere e domestica.

In conclusione: a che punto siamo?

La legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 ha modificato l'articolo 51 della Costituzione introducendo per la prima volta l'espressione «pari opportunità» («La Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini»), già in uso nel linguaggio istituzionale della Comunità europea fin dagli anni Ottanta, riconoscendo in tal modo la legittimità di azioni volte al riequilibrio della rappresentanza di genere. Otto anni dopo tale rilevante innovazione, i dati statistici continuavano tuttavia a evidenziare marcati divari nella partecipazione di donne e uomini alla vita economica del Paese, collocando l'Italia al 74° posto (su un totale di 145 Paesi) nella graduatoria dell'indice del Global Gender Gap, con un tasso di occupazione femminile nella fascia di età 15-64 pari al 46,5%, 21 punti percentuali più basso di quello maschile; nel 2019, a fronte di una maggioranza assoluta di laureate (quasi il 56% del totale) rispetto ai laureati, le donne rappresentavano il 42,4% del totale degli occupati.

Per quanto concerne la presenza femminile nelle istituzioni politiche, nel 2019, per la prima volta, una donna, Marta Cartabia, ha assunto la presidenza della Corte costituzionale. La percentuale di donne elette in Parlamento, in occasione delle elezioni politiche del 2022, si è attestata intorno al 33% del totale dei seggi (un dato in linea con quello delle elette italiane al Parlamento europeo nel 2024, a fronte di una media europea del 39%) e, per la prima volta

nella storia italiana, una donna, Giorgia Meloni, è stata nominata presidente del Consiglio dei ministri. Più basso è il dato relativo alla presenza femminile nelle assemblee regionali, assestandosi intorno al 24,4% a fronte di una media, a livello europeo, del 35,7%. Le donne sindache nel 2023 erano solo il 15,3% del totale, mentre la presenza femminile media nei consigli comunali era pari al 34% circa nel triennio 2021-2023.

La violenza contro le donne persiste: secondo i dati Istat del 2015, il 31,5% delle italiane comprese fra i sedici e i settant'anni di età ha subito una qualche forma di violenza fisica o sessuale nel corso della propria vita, mentre la pandemia ha determinato un aumento delle violenze domestiche, con un incremento delle chiamate al numero verde antiviolenza 1522, da marzo a ottobre 2020, del 71,7% rispetto allo stesso periodo del 2019.

Il superamento delle discriminazioni di genere continua dunque a essere, in Italia come altrove, un *work in progress*.

Sitografia (consultata il 3 giugno 2025)

https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-institute-gender-equality-eige_it
<https://unric.org/it/obiettivo-5-raggiungere-luguaglianza-di-genere-ed-emancipare-tutte-le-donne-e-le-ragazze/>

Bibliografia

- Bartoloni S. (a cura di) (2021), *Cittadinanze incompiute. La parabola dell'autorizzazione maritale*, Roma, Viella.
- D'Amico M. (2020), *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Raffaello Cortina.
- Di Caro E. (2023), *Magistrate finalmente. Le prime giudici d'Italia*, Bologna, il Mulino.
- Facchi A. e Giolo O. (2023), *Una storia dei diritti delle donne*, Bologna, il Mulino.
- Feci S. e Schettini L. (a cura di) (2017), *La violenza contro le donne nella storia. Contesti, linguaggi, politiche del diritto (secoli XV-XXI)*, Roma, Viella.
- Fondazione Nilde Iotti (a cura di) (2018), *L'Italia delle donne. Settant'anni di lotte e conquiste*, Roma, Donzelli.
- Gazzetta L. (2018), *Orizzonti nuovi. Storia del primo femminismo in Italia (1865-1925)*, Roma, Viella.
- Istat, *Piano di uguaglianza di genere. 2024-2026*, <https://www.istat.it/it/files/2017/03/PIANO-DI-UGUAGLIANZA-DI-GENERE-2024-2026.pdf>, il 3 giugno 2025.

- Pescarolo A. (2019), *Il lavoro delle donne nell'Italia contemporanea*, Roma, Viella.
- Pupilli L. (a cura di) (2020), *Uomini dalla parte delle donne fra Otto e Novecento*, Venezia, Marsilio.
- Rodomonte M.G. (2018), *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino, Giappichelli.
- Salvatici S. (a cura di) (2022), *Storia delle donne nell'Italia contemporanea*, Roma, Carocci.
- Severini M. (2023), *Le fratture della memoria. Storia delle donne in Italia dal 1848 ai nostri giorni*, Venezia, Marsilio.
- Severini M. e Pupilli L. (a cura di) (2024), *Ventuno parole. Lemmario di storia e vita femminile nella contemporaneità*, s.l., 1797 Edizioni.
- Stelliferi P. e Voli S. (a cura di) (2023), *Anni di rivolta. Nuovi sguardi sui femminismi degli anni Settanta e Ottanta*, Roma, Viella.
- Tobagi B. (2022), *La Resistenza delle donne*, Torino, Einaudi.
- Torretta P. e Valenti V. (a cura di) (2021), *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile (1946-2021)*, Torino, Giappichelli.

Scheda didattica per l'apprendimento

1. Che cos'è il sessismo?
2. La storia dei diritti delle donne ha seguito le stesse tappe della storia dei diritti degli uomini?
3. In quali ambiti della sfera pubblica le donne sono state maggiormente discriminate nel corso della storia?
4. Almeno fino agli ultimi decenni dell'Ottocento, la cura dell'ambiente domestico era ritenuta il compito prioritario della donna adulta. Ma in tale ambito i diritti delle donne erano riconosciuti nella loro pienezza?
5. Primo e secondo femminismo: quali analogie e quali differenze?
6. Quali sono state le principali tappe dell'attuazione della Costituzione in materia di parità di genere?
7. E quali i maggiori ostacoli?
8. La violenza di genere ha molti volti. Come prevenirla le forme più gravi? Come riconoscerla in tempo i segnali premonitori?
9. Le donne che hanno subito una qualche forma di violenza sono ancora oggi, come in passato, vittime di pregiudizi e di colpevolizzazione?
10. Su quali temi e problemi dovrebbero oggi focalizzarsi maggiormente i movimenti femministi?

CAPITOLO 11

La crisi della democrazia rappresentativa e la sfida populista

di Luca Scuccimarra

Scheda introduttiva

Impostasi a partire dalla caduta del muro di Berlino come una sorta di indice di normalità politica a livello globale, la *democrazia rappresentativa* — nata in Occidente dal fortunato incontro tra la moderna concezione della sovranità popolare e la tradizione del costituzionalismo liberale — sta vivendo da un paio di decenni momenti molto difficili, che per la prima volta fanno dubitare che possa avere un futuro. La lezione si propone appunto di dare conto dei principali problemi di legittimazione e funzionalità che oggi affliggono questa ambiziosa forma di governo della società, confrontandosi in particolare con quel ricco e disordinato dibattito che nel corso degli ultimi decenni ha cercato di dare conto da un punto di vista conoscitivo e riflessivo delle tumultuose dinamiche in corso attraverso il ricorso alla vaga nozione di «populismo», utilizzata da quasi un secolo da sociologi e politologi per identificare il lato oscuro della moderna politica democratica

Democrazia e globalizzazione

Impostasi nel dibattito politologico post 1989 come una sorta di «indice di regolarità politica» di portata globale, la democrazia rappresentativa occidentale è venuta in realtà manifestando negli ultimi due decenni un crescente deficit di funzionalità e legittimazione che, per la prima volta dalla fine dei regimi totalitari novecenteschi, ha condotto molti studiosi a interrogarsi seriamente sul futuro di questa ambiziosa forma di governo della società. A incrinare la sua

capacità di presa sul reale sono stati, in primo luogo, quei tumultuosi processi di trasformazione economica e sociale che, in mancanza di meglio, siamo abituati ad approssimare attraverso la nozione di *globalizzazione*: come ha scritto Francesco Tuccari, tra gli esiti più pervasivi di tali dinamiche è possibile, infatti, senz'altro annoverare l'emergere di un'intangibile costellazione di potentati economici globali che hanno finito per sottrarre agli organi di governo dei singoli Stati qualsiasi controllo su «quelle “risorse strategiche” fondamentali che danno sostanza al *potere di decidere*».

Ma a rendere sempre più problematica l'esistenza delle democrazie contemporanee è stata anche la straordinaria *costellazione di crisi* con la quale nel corso degli ultimi due decenni hanno dovuto fare i conti le autorità pubbliche di molti Stati ai quattro angoli del mondo: dalla *crisi di sicurezza* prodotta a partire dal 2001 dalla sfida del terrorismo globale di matrice islamica a quella economico-finanziaria innescata nel 2008 dalle vicende del mercato immobiliare statunitense, alla cosiddetta *crisi migratoria* alimentata nei Paesi occidentali dalla catastrofica situazione in cui versano molte aree del Sud del mondo a causa di condizioni ormai endemiche di miseria estrema, violenza di massa o avanzato degrado ambientale. A ciò occorre aggiungere le tumultuose — e per molti versi traumatiche — trasformazioni prodotte nel circuito di formazione dell'«opinione pubblica democratica» dall'irruzione di processi sempre meno controllabili di mediatizzazione e digitalizzazione politica, recentemente sfociati nella nascita di una minacciosa élite di *tecno-oligarchi globali*.

«Gli elettori delle democrazie industriali chiedono ai loro governi di rispondere al declino degli standard di vita e alla crescente disuguaglianza che risulta da flussi senza precedenti di beni, servizi e capitale. Essi si attendono anche che i loro rappresentanti si occupino dell'aumento dei prezzi, dell'immigrazione, del riscaldamento globale e di altri effetti a catena di un mondo globalizzato. Ma i governi occidentali non sono in grado di adempiere al compito. La globalizzazione ha reso meno efficaci gli strumenti politici a loro disposizione mentre sta anche diminuendo la tradizionale influenza dell'Occidente sugli affari mondiali attraverso l'alimentazione della «crescita del resto del mondo». L'incapacità dei governi democratici di rispondere ai bisogni dei loro pubblici più ampi ha, a sua volta, soltanto accresciuto la disaffezione popolare, minando ulteriormente la legittimazione e l'efficacia delle istituzioni rappresentative».

C.A. Kupchan, *The Democratic Malaise: Globalization and the Threat to the West*

Secondo il politologo Ivan Krastev, questa complessa e ubiquitaria dinamica ha avuto il paradossale effetto di rendere anche i cittadini di alcune delle più stabili democrazie dell'Occidente «non solo più critici verso i loro leader

politici, ma anche più cinici rispetto al valore della democrazia come sistema politico, meno fiduciosi che le loro azioni possano influenzare le politiche pubbliche» e persino «più desiderosi di esprimere il loro consenso ad alternative autoritarie». Invece di essere uno strumento per rinnovare e potenziare il circuito di partecipazione democratica della cittadinanza, le elezioni sono divenute «un modo per uscire dalla democrazia», come ha sottolineato l'antropologo indiano Arjun Appadurai in specifico riferimento agli aspetti più eclatanti di questo processo: a suo giudizio, solo così è possibile spiegare la preferenza liberamente espressa in diverse parti del mondo da milioni di elettori ed elettrici per leader dalle marcate tendenze autoritarie come l'americano Donald Trump, da poco rieletto alla presidenza degli Stati Uniti nonostante l'inquietante dimostrazione di assoluto disprezzo per le regole costituzionali offerta in occasione della burrascosa conclusione del suo primo mandato.

Nel corso degli ultimi decenni, la crisi di legittimazione e di funzionalità dei tradizionali sistemi democratico-rappresentativi ha finito così per restituire forza a tendenze plebiscitarie che si pensavano archiviate assieme ai peggiori incubi del Novecento. Di più, essa ha alimentato la tendenza a una muscolare interpretazione del principio di maggioranza, decisamente insofferente nei confronti di tutti quei dispositivi di garanzia e di controllo entrati nello spazio di esperienza della moderna democrazia rappresentativa grazie al fruttuoso incrocio con la tradizione del costituzionalismo liberale. Su questa base, lo strumentale richiamo alla «volontà popolare empirica» espressa nel corso di competizioni elettorali sempre più personalizzate e mediatizzate ha potuto così trasformarsi nell'ordinaria base di legittimazione di una sempre più insidiosa forma di *dispotismo della maggioranza*, spesso resa ancor meno accettabile dalle modalità del tutto «artificiali» di semplificazione elettorale del quadro politico. Come ha sottolineato, già nel 2005, il politologo Alfio Mastropaolo, in tale contesto il voto si presta infatti a essere reinterpretato come un vero e proprio «rito d'acclamazione, ove ciò che conta è unicamente la maggioranza vincente — e il leader che la conduce — mentre al cospetto della volontà popolare, senza residui identificata con la maggioranza, le minoranze appaiono non come portatrici di un diritto legittimo da tutelare, bensì come fattori di disturbo, da emarginare o ignorare».

Il ritorno del «populismo»

È appunto in riferimento a questo inquietante contesto di trasformazioni politico-istituzionali che nel dibattito socio-politologico contemporaneo il termine «populismo» è venuto assumendo una crescente — e per molti versi

ossessiva — centralità, sino a imporsi nella riflessione di molti interpreti come una vera e propria categoria-chiave per la comprensione della nostra attuale, discutibile esperienza della democrazia. Un approccio, questo, che trova forse la sua espressione più esplicita nella evocativa formula di «populist Zeitgeist», coniata nel 2004 dal politologo olandese Cas Mudde per segnalare la particolare situazione spirituale divenuta caratteristica delle democrazie liberali a partire dai primi anni Novanta del Novecento e in seguito impostasi come l'indicatore di tendenze involutive decisamente eccedenti le vicende delle estenuate istituzioni rappresentative dei Paesi occidentali. Non è un caso, da questo punto di vista, che studiosi come Carlos de la Torre abbiano sentito il bisogno di proiettare la ricerca sul populismo su scala globale, estendendo il lavoro di ricognizione sul campo a contesti geografici fino a oggi ritenuti scarsamente rilevanti ai fini dell'indagine di questo cruciale aspetto della politica contemporanea come il Medio ed Estremo Oriente o l'Africa.

A dispetto del suo immediato collegamento con il nucleo più problematico della nostra contemporaneità, la nozione di «populismo» ha però una storia che viene da molto lontano. Anche a voler prescindere dalla complessa vicenda dei *narodniki* russi della seconda metà dell'Ottocento — intellettuali e studenti sostenitori della purezza morale del ceto contadino e protagonisti di un movimento politico-culturale di opposizione all'autocrazia zarista proseguito sino alla Rivoluzione —, la vicenda terminologico-concettuale del lemma ci riconduce, infatti, ai turbolenti decenni a cavallo tra XIX e XX secolo, se è vero che esso è entrato per la prima volta nel vocabolario della politica occidentale in coincidenza con l'irruzione nello scenario politico-istituzionale statunitense della fulminea meteora del People's Party, un raggruppamento partitico di nuovo tipo in lotta per una svolta «popolare» del sistema di governo americano, in aperta polemica contro la vocazione «intellettualistica» ed «elitaria» da esso assunta nel corso dell'Ottocento. Si tratta di una modalità d'uso che, dal punto di vista semantico, contrasta fortemente con le successive vicende della nozione: come ci ricorda Tim Houwen, nella retorica del movimento il neologismo «populism» era utilizzato, infatti, in un'accezione fortemente positiva, come un vero e proprio «concetto motivante» diretto a mobilitare la «parte più industriosa del Paese» — gli «small farmers» delle regioni agricole, ma anche i «manual laborers» delle altre aree — in una lotta per la vera democrazia contro i suoi «nemici “monopolisti”».

A dispetto dei suoi fiammeggianti inizi, negli Stati Uniti la nozione di «populism» sarebbe però uscita ben presto dal vocabolario della militanza e della mobilitazione politica, per iniziare un sorprendente percorso di rigenerazione semantica come categoria riflessiva di analisi delle dinamiche ideologico-politiche della società contemporanea. E a questa traslazione di piano avrebbe

fatto riscontro un vero e proprio rovesciamento del contenuto descrittivo e normativo del concetto, se è vero che già nella letteratura socio-politologica degli anni Cinquanta del Novecento lo troviamo utilizzato essenzialmente per caratterizzare quei fenomeni più o meno violenti di intolleranza politica e sociale che incarnavano il lato più oscuro della modernizzazione occidentale: dai rigurgiti razzisti del primo dopoguerra all'«anticomunismo paranoico» del secondo, passando per la tragica esperienza dei fascismi, al di qua e al di là dell'Oceano.

Nella letteratura socio-politologica della seconda metà del Novecento non sono mancati, peraltro, esempi di un diverso utilizzo della nozione, come dimostra la fiorente direttrice di ricerche sui cosiddetti regimi «nazional-populisti» latino-americani — in primo luogo il «peronismo» in Argentina, ma anche la dittatura del generale Vargas in Brasile o l'«aprismo» di Haya de la Torre in Perù —, sviluppatesi a livello internazionale a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso. Come sottolinea Moffitt, nel momento in cui veniva applicato «a movimenti urbani multiclasse sotto la guida di leader carismatici», il «populismo» cessava, infatti, di incarnare un momento di irrazionalità politica fondato sul pervertimento dei principi della moderna democrazia liberale, per divenire l'«espressione politica» e la «valorizzazione simbolica» dell'irruzione delle masse latino-americane nello spazio di visibilità sociale, a esse sino a quel momento precluso: semplicemente un altro modo, dunque, di concepire la transizione delle società tradizionali alla modernità politica, secondo i principi di un approccio funzionalistico-comparativo in sé chiaramente dipendente dai dogmi evoluzionistici delle teorie sociologiche della modernizzazione.

Al di là di ogni altra considerazione, è un dato di fatto, però, che l'ultimo segmento della storia novecentesca del concetto sia stato caratterizzato proprio da una ripresa e da una progressiva radicalizzazione di quella valenza *delegittimatoria* che già lo aveva caratterizzato nel dibattito delle scienze sociali americane degli anni Cinquanta e Sessanta. Come è noto, la declinazione del «populismo» come vera e propria *malattia della democrazia* ha celebrato il suo trionfo sul finire del secolo, in coincidenza con l'affermarsi di partiti di destra radicale di nuovo tipo come il Freiheitliche Partei Österreichs di Haider in Austria, il Front National di Le Pen in Francia e, per certi versi, la Lega Nord di Umberto Bossi in Italia. Sono attori politici di differente tradizione e connotazione ideologica, almeno all'epoca, ma uniti da un comune richiamo ai valori della «gente comune» contro l'élite corrotta e alla difesa dell'identità territoriale contro la minaccia di stranieri e immigrati. L'ossessivo utilizzo polemico del termine che ha caratterizzato il dibattito politico europeo almeno a partire dall'inizio degli anni Novanta ha spinto un attento studioso di

tali dinamiche come Pierre-André Taguieff (2002) a parlare della nozione di «populismo» come di «un'etichetta squalificante e un operatore di amalgama che permette di stigmatizzare, unificandoli abusivamente, un certo numero di fenomeni sociopolitici o di leaders giudicati detestabili o non affidabili da parte di chi li denuncia». Da questo punto di vista, è significativo che nella più recente fase della sua storia lessicale l'aggettivo «populista» compaia nel discorso pubblico quasi solo all'interno di espressioni polemiche come «deriva populista», «tentazione populista», «pericolo (o minaccia) populista», e che il «populismo» *tout court*, senza ulteriori esplicazioni, sia con sempre maggiore frequenza «denunciato come l'incarnazione del “male europeo” per eccellenza, il principale fattore di divisione e di conflitto in Europa». Una modalità di utilizzo del lemma che, per molti versi, è ancora la nostra.

Pensare il populismo, oggi

Richiamata, seppur sinteticamente, la complessa vicenda genealogica della nozione di «populismo», occorre interrogarsi sugli specifici contenuti semantici da essa veicolati nel discorso pubblico, scientifico e no, che ha accompagnato la crisi dei sistemi democratico-rappresentativi tardo-novecenteschi. Si tratta di una questione che troviamo ampiamente discussa nell'alluvionale letteratura specialistica sul tema pubblicata nel corso degli ultimi anni, ma per la quale la comunità scientifica internazionale sembra, a tutt'oggi, incapace di offrire una risposta sufficientemente condivisa. A dispetto dei sofisticati strumenti di analisi messi in campo dai protagonisti della più recente ricerca socio-politologica, l'odierno dibattito sul populismo resta caratterizzato, infatti, da quell'elevato tasso di «disordine semantico» già denunciato dalla politologa Margaret Canovan nei suoi seminali contributi alla riflessione sul tema — una circostanza, questa, che ha addirittura spinto alcuni studiosi a proporre di eliminare tale categoria dal vocabolario di riferimento delle scienze sociali.

Da questo punto di vista, sostanzialmente archiviata l'idea che il «populismo» possa essere inteso come una compiuta concezione politica dotata di definiti caratteri di tipo pratico, normativo o istituzionale, la riflessione contemporanea sul tema ha continuato a oscillare tra opzioni interpretative oltremodo differenziate, che di volta in volta hanno consentito di utilizzare tale termine per indicare fenomeni anche molto distanti l'uno dall'altro: se studiosi come Cas Mudde e Cristóbal Rovira Kaltwasser se ne sono serviti per segnalare l'avvento di una nuova *ideologia*, sia pur centrata su «un ristretto numero di concetti chiave il cui significato dipende fortemente dal contesto», in tale ambito di

discussione non sono mancati autori più propensi a classificare il «populismo» come una mera *forma discorsiva* di volta in volta identificabile per il ricorso a un certo tipo di linguaggio, a particolari moduli retorici o a vere e proprie «cornici di significazione», secondo la strada aperta da Ernesto Laclau nei suoi celebri studi; come un *immaginario politico* caratterizzato dalla capacità di dare forma al «popolo» e alla sua volontà attraverso «la creazione di immagini e la narrazione di storie» come ha scritto Mario Poblete; o addirittura come una mera mentalità sufficiente a differenziare i movimenti e i partiti che se ne fanno interpreti «da tutti gli altri», come ha sottolineato Marco Tarchi nei suoi lavori sulle varianti italiane del fenomeno.

Al di là di queste insolute questioni definitorie, è un assunto sufficientemente condiviso dalla più recente ricerca sul tema che alla base del «populismo» come strategia di conquista del potere ci sia la rivendicazione di una rappresentanza esclusiva del «popolo» come originario titolare della sovranità democratica. Di più, che esso sia caratterizzato dalla tendenza a declinare in senso radicalmente *antagonistico* questo rapporto di coappartenenza, puntando il dito contro quei presunti soggetti «estranei» che, all'interno e all'esterno dello Stato, congiurerebbero per minare alla radice il potere del «popolo», minacciandone altresì la compattezza identitaria e la purezza morale. Si tratta di una logica che trova, come è noto, la sua espressione prototipica in quella fiammeggiante polemica contro le élite socio-economiche dominanti che ha rappresentato il privilegiato brodo di coltura della politica populista dalla genesi del People's Party fino alle forme più eterodosse di «neo-populismo» che in anni recenti hanno alimentato la protesta contro il capitalismo finanziario globale. Fin dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso essa ha trovato, però, una privilegiata modalità di applicazione «orizzontale» nella retorica xenofoba dei raggruppamenti della nuova destra radicale, nella misura in cui questi tendono abitualmente a presentarsi come i soli autentici difensori del «popolo» nella sua lotta esistenziale contro l'infiltrazione di elementi etnicamente, culturalmente o religiosamente estranei.

È appunto in forza di questa peculiare modalità di costruzione del discorso politico che Jan-Werner Müller ha potuto definire il populismo come una «forma esclusiva di politica dell'identità», fortemente contrastante con la concezione pluralistica del «popolo» come insieme di «cittadini, liberi, uguali ma anche irriducibilmente diversi», tipica della tradizione liberaldemocratica. Secondo lo studioso tedesco, i pericoli insiti in questo tipo di approccio per l'assetto delle nostre democrazie costituzionali sono piuttosto evidenti: quando sono in lizza per una carica, infatti, i populistri ritraggono «i concorrenti politici come parte dell'élite immorale e corrotta, mentre quando salgono al potere si rifiutano di riconoscere qualsiasi opposizione come legittima. La logica populista prevede

inoltre che chiunque non sostenga i populisti non possa essere considerato a buon titolo come facente parte del popolo, sempre definito come virtuoso e moralmente puro».

A ciò occorre aggiungere le altre insidiose linee di rifondazione istituzionale in qualche modo insite nella concezione populista della politica democratica: i movimenti populistici tendono, infatti, a produrre una visione verticistica e accentrata della dinamica della rappresentanza, che, oltre a indebolire la partecipazione attiva della cittadinanza al circuito dell'autogoverno popolare, tende a smantellare l'intera architettura di regole e garanzie prodotta dal fortunato incontro della moderna concezione della democrazia con la tradizione del costituzionalismo liberale. Non è un caso, da questo punto di vista, che nei suoi studi più recenti Nadia Urbinati abbia identificato l'aspetto più rilevante e pericoloso della svolta populista in atto a livello mondiale nella nascita di una nuova forma di regime rappresentativo che rischia progressivamente di soppiantare anche in Europa l'equilibrato modello di *democrazia costituzionale* messo a punto nella grande stagione costituente postbellica. Quando hanno successo nella loro aggressiva strategia di delegittimazione dei tradizionali attori della politica democratica, i populistici tentano, infatti, di consolidare le loro, spesso risicate, maggioranze «mediante l'uso martellante e distorto dei mezzi e delle procedure messi a disposizione dalla democrazia dei partiti. In particolare, alimentano una campagna elettorale permanente mobilitando il pubblico a sostegno del leader e del suo governo e molto spesso emendano la costituzione esistente con lo scopo di ridurre i limiti al potere decisionale della maggioranza».

Come altri protagonisti del più recente dibattito sul tema, anche Urbinati ha parlato a tale proposito dell'avvento di una vera e propria forma di *democrazia populista*, evidenziando il rischio sempre più incombente di *de-istituzionalizzazione* prodotto da una cultura politica dominata dagli imperativi dell'immediatezza, della *prossimità* e della *trasparenza*, e ostile, in quanto tale, a ogni forma di istituto costituzionale non immediatamente fondato sulla potenza legittimante della cosiddetta «volontà popolare». Se c'è un aspetto che si può considerare caratteristico di ogni regime populista, questo consiste, infatti, proprio «nel rifiuto delle mediazioni, giudicate inutili, limitative o nocive», secondo la tagliente formulazione di Taguieff. Un approccio, questo, che dal punto di vista istituzionale tende a tradursi in un'ostentata avversione nei confronti del sistema liberale dei *checks and balances* e di ogni forma di tutela delle minoranze, nel migliore dei casi perché la concezione populista della politica «non ne ha bisogno, nel peggiore dei casi, perché (quei requisiti) ostacolano l'espressione dell'autentica volontà popolare», come ci ricorda Müller nel suo fortunato volumetto *Che cos'è il populismo?*

«La democrazia populista è il nome di una nuova forma di governo rappresentativo, basata su due fattori; una relazione diretta tra il leader e coloro che il leader definisce come la parte “giusta” o “buona” o “migliore” del popolo; e l'autorità suprema dell'audience, ovvero del pubblico. I suoi bersagli immediati sono gli “ostacoli” che si frappongono allo sviluppo di questi due fattori: corpi intermedi che frammentano l'opinione, come partiti, mezzi di comunicazione accreditati; sistemi istituzionali di monitoraggio e controllo del potere indipendenti dal consenso politico diretto (consueta è la stigmatizzazione populista dei poteri non elettivi). Il risultato di queste forme positive e negative (azione/reazione) delinea la fisionomia del populismo come un'interpretazione del “popolo” e della “maggioranza” caratterizzata da un'evidente — e spesso entusiastica — politica della parzialità. Questa parzialità può facilmente sfigurare lo stato di diritto (il quale richiede che i pubblici poteri siano vincolati dalla legge e amministrati con un'etica ispirata all'imparzialità) e la separazione dei poteri: le due condizioni dalle quali dipende il godimento dei diritti fondamentali, che sono essenziali al processo democratico».

N. Urbinati, *Io il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*

Oltre il populismo: antipolitica e democrazia

Se le cose stanno così, non può sorprendere che la filosofa americana Nancy Fraser, in *Il vecchio muore e il nuovo non può nascere*, abbia ritenuto di poter leggere nei traumatici fenomeni politico-istituzionali che nel corso degli ultimi anni hanno alimentato la riflessione critica sul «populismo» — dall'irruzione del trumpismo negli Stati Uniti al movimento di opinione che ha promosso l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea, dall'esplosione di forze autoritarie in America Latina, in Asia e nel Pacifico all'ascesa di partiti xenofobi e antisistema in quasi tutti gli Stati europei — altrettanti sintomi di una «crisi politica globale» dai cui esiti sembra ora dipendere il futuro stesso della democrazia come ideale di riferimento della nostra modernità. Secondo la sua lettura, in tutti questi casi ci troviamo infatti a fare i conti con

un drammatico indebolimento, se non un vero e proprio crollo dell'autorità delle classi politiche costituite e dei partiti. È come se masse di persone in tutto il mondo avessero smesso di credere nel senso comune dominante che ha sostenuto l'autorità politica negli ultimi decenni. È come se avessero perso fiducia nella buona fede delle élite e fossero alla ricerca di nuove ideologie, nuove organizzazioni, nuove *leadership*.

Letta in questa prospettiva, la «svolta populista» della politica contemporanea ha potuto perciò essere interpretata come una delle più plateali espressioni

di quel diffuso e radicato atteggiamento di «disaffezione, scontento e ostilità nei confronti della politica» al quale, in mancanza di meglio, siamo ormai soliti fare riferimento attraverso la nozione di «antipolitica», di per sé peraltro alquanto vaga. Un fenomeno, questo, che, come è stato sottolineato da Alfio Mastropaolo, nel suo fluido orizzonte di articolazione empirica sembra chiamare in causa, oltre a una variegata gamma di «sentimenti» e «comportamenti» individuali e collettivi, anche una «folla di discorsi e retoriche», per molti versi ancora in attesa di un adeguato approfondimento analitico e ricostruttivo.

Nel dibattito degli ultimi anni non sono mancate, peraltro, letture più articolate del tumultuoso scenario aperto dalla crisi della democrazia rappresentativa, in cui particolare rilevanza è stata attribuita da quelle più o meno innovative forme di mobilitazione e auto-organizzazione politica «dal basso» che hanno accompagnato il tramonto dei tradizionali meccanismi istituzionali di inclusione della cittadinanza: dal movimento Occupy Wall Street agli Indignados spagnoli, ad alcune forze politicamente organizzate come Syriza in Grecia, Podemos in Spagna e il Movimento 5 stelle in Italia. Iniziative caratterizzate anch'esse da una «forte retorica antiélites e anti-sistema» e sostenute dalla logica dell'«appello al popolo», ma decisamente lontane, nella loro enfasi movimentista e partecipatoria, dalle dinamiche autoritarie tradizionalmente caratteristiche del neopopulismo contemporaneo. Del variegato «paniere populista» (Tarragoni) aggregato, non senza forzature, dai media e dalla letteratura accademica, ha potuto così per la prima volta entrare a far parte a pieno titolo «qualcosa come un populismo “progressista” e “democratico”, in definitiva un “populismo di sinistra”», sul quale secondo Diego Melegari si sono concentrate da più parti «le attese di una riforma o, almeno, di una crepa nell'impianto neoliberale dell'Unione Europea». Un passaggio, questo, che in alcuni protagonisti del più recente dibattito sul tema ha finito per sfociare in una radicale resa dei conti con la stessa dualistica logica costruttiva posta alla base della corrente concezione del populismo come patologia della democrazia. Secondo tale lettura, dietro la retorica antipopulistica dominante nel dibattito pubblico contemporaneo non ci sarebbe infatti altro che «il fastidio, se non il disprezzo, dell'élite per la massa, la plebe o come la si voglia chiamare»; di più, ci sarebbe una concezione formalistica e irregimentata della democrazia nella quale celebra il suo completo trionfo il senso comune individualistico e tecnocratico del neoliberalismo. Come ha scritto Yannis Stavrakakis — uno degli intellettuali più fortemente impegnati in una rilettura da sinistra di questo contesto discorsivo —, incapaci di fare riferimento al popolare, le élites europee hanno preferito demonizzarlo, investendo il loro futuro politico nell'articolazione di una agenda anti-populista estrema. Ciò è particolarmente evidente in Paesi dell'Europa meridionale come la Grecia, dove la lotta discorsiva tra

populismo e antipopulismo emerge come un crinale dominante, una rottura ideologica che organizza il significato politico nell'epoca dell'austerità. Questo discorso antipopulista, che necessita di essere esaminato attentamente nella sua legittimità, ipostatizza l'Europa e il populismo come due opposti che si escludono reciprocamente, dimostrandosi così incapace di cogliere la complessità — e l'effetto potenzialmente egualitario e democratizzante — delle articolazioni populistiche, così come il tradimento dei valori democratici europei da parte delle attuali élites europee.

In tale contesto di dibattito non sono mancati, peraltro, nemmeno tentativi più radicali di pensare il populismo come un «dispositivo politico trascendentale-formale», una generale «forza» associativa e dissociativa per sua natura priva di elementi politici sostanziali, perché in qualche modo costitutiva dello spazio stesso dell'azione politica, come sostiene il filosofo sloveno Slavoj Žižek in un suo originale contributo al dibattito. Proprio questa è, come è noto, la posizione assunta nei suoi ultimi lavori da Ernesto Laclau, per il quale «il populismo non è un movimento politico specifico, ma il politico nella sua forma più pura», un'«“inflessione” dello spazio sociale che può riguardare ogni contenuto politico».

«Il populismo ha luogo ogniquale volta una serie di esigenze “democratiche” particolari (una migliore sicurezza sociale, servizi sanitari, tasse più basse, opposizione alla guerra, ecc.) si concatenano in una serie di equivalenze e questa concatenazione produce il “popolo” come soggetto politico universale. Ciò che caratterizza il populismo non è il contenuto ontico di queste rivendicazioni, ma il fatto meramente formale che, attraverso la loro concatenazione, il “popolo” emerge come soggetto politico e tutte le lotte e gli antagonismi particolari differenti si mostrano come parte di una lotta antagonistica tra “noi” (il popolo) e “loro”. Il contenuto del “noi” e del “loro” a sua volta non è prescritto in anticipo, ma è la posta in gioco della lotta per l'egemonia: anche elementi ideologici brutali come il razzismo e l'antisemitismo possono essere concatenati in una serie populista di equivalenze, nel modo in cui il “loro” è costruito».

E. Laclau, *La ragione populista*

Secondo questo approccio, che oggi il «popolo» possa tornare a celebrare il suo trionfo come parola chiave della politica non è dunque così sorprendente: come puntualizza Gianluca Bonaiuti, tale lemma è tornato a essere, infatti, «il punto di raccolta degli effetti di delusione dei regimi democratici routinizzati e dunque, almeno secondo alcuni, potenzialmente il fuoco di una promessa dinamica del loro scioglimento». È appunto in considerazione di questo cruciale intreccio di ragioni che qualcuno oggi ritiene che per un'ade-

guata comprensione del presente possa essere più utile pensare al fenomeno populista non come a «una malattia congiunturale — e dunque esogena» — degli irrigiditi sistemi di governo delle società contemporanee, ma come all'«emergenza di un elemento strutturale delle moderne democrazie rappresentative, che ne ha accompagnato come un fiume carsico la storia nel corso degli ultimi due secoli»: vale a dire la radicale *lotta per l'eguaglianza* portata avanti di volta in volta da quella che il filosofo francese Jacques Rancière ha chiamato la «parte dei senza parte», i soggetti privi di qualsiasi forma di riconoscimento e visibilità all'interno del vigente ordine «democratico», come concreta struttura giuridico-istituzionale.

Come dimostrano alcuni recenti contributi storiografici sul tema, il rischio che si corre a questo livello di discorso è, però, quello di trasformare la schematica coppia oppositiva *popolo/élite* nella chiave interpretativa fondamentale delle complesse dinamiche evolutive della modernità politica, soggiacendo così, anche a livello concettuale, all'irresistibile tendenza alla semplificazione che caratterizza il populismo come dispositivo logico di «figurazione» dei rapporti politici e sociali. Come ha scritto Pierre Rosanvallon, per rispondere all'odierna sfida dell'«antipolitica» occorre, al contrario, impegnarsi nella ritessitura del frammentario immaginario sociale che oggi domina l'estenuato spazio di esperienza dei regimi liberaldemocratici, aiutando la cittadinanza a rappresentare adeguatamente se stessa e le proprie responsabilità. Tra i fattori di crisi che rendono difficile anche soltanto immaginare una via di uscita dall'attuale «disagio della democrazia» c'è, infatti, per l'autore francese, anche la sostanziale rinuncia della teoria contemporanea a produrre una forma riflessiva di autorappresentazione del sociale davvero adeguata alla complessità del presente. È anche per questa strada dunque che passa la costruzione di una nuova forma di *politica democratica* in grado davvero di governare il cambiamento.

Sitografia (consultata il 3 giugno 2025)

<https://diamond-democracy.stanford.edu/>
<https://digital.lib.niu.edu/illinois/gildedage/populism>
<https://laviedesidees.fr/>
<https://popu-list.org/>
<https://www.liberties.eu/en/about/organisation>
<https://www.opendemocracy.net/en/>
<https://www.populismstudies.org/>
<https://www.wzb.eu/en>

Filmografia

- Arriva John Doe* (1941), di Frank Capra.
Benvenuto Presidente! (2013), di Riccardo Milani.
Chez nous – A casa nostra (2017), di Luca Belvaux.
Magyarázat mindenre (Una spiegazione per tutto) (2013), di Gabor Reisz.
Mr. Smith va a Washington (1939), di Frank Capra.
Populisme, L'Europe en danger (Populismo, l'Europa in pericolo) (2014), di Antoine Vitkine.

Bibliografia

- Appadurai A. (2017), *L'insofferenza verso la democrazia*. In H. Geiselberger (a cura di), *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Milano, Feltrinelli, pp. 17-29.
- De la Torre C. (2019), *The Routledge Handbook of Global Populism*, New York, Routledge.
- Fraser N. (2019), *Il vecchio muore e il nuovo non può nascere. Dal neoliberalismo progressista a Trump e oltre*, Verona, Ombrecorte.
- Houwen T. (2011), *The non-European roots of the concept of populism*, Brighton, Sussex European Institute – University of Sussex.
- Krastev I. (2017), *Futuri maggioritari*. In H. Geiselberger (a cura di), *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Milano, Feltrinelli, pp. 91-103.
- Kupchan C.A. (2012), *The Democratic Malaise: Globalization and the Threat to the West*, «Foreign Affairs», vol. 91, n. 1, pp. 62-67.
- Laclau E. (2005), *On Populist Reason*, London-New York, Verso. Trad. it. *La ragione populista*, Roma-Bari, Laterza, 2019.
- Mastropaolo A. (2005), *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Milano, Bollati Boringhieri.
- Melegari D. (2015), *Il nome collettivo della solitudine. Neoliberalismo, populismo e quel che resta da pensare*, «La società degli individui», vol. 52: *Populismo*, pp. 76-86.
- Mény Y. e Surel Y. (2001), *Populismo e democrazia*, Bologna, il Mulino.
- Moffitt B. (2016), *The Global Rise of Populism. Performance, Political Style and Representation*, Stanford, Stanford University Press.
- Mudde C. (2004), *The populist Zeitgeist*, «Government and Opposition», vol. 39, n. 4, pp. 541-563.
- Mudde C. e Rovira Kaltwasser C. (2013), *Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing the Contemporary Europe and Latin America*, «Government and Opposition», vol. 48, n. 2, pp. 147-174.

- Müller J.-W. (2017), *Che cos'è il populismo?*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Oudenampsen M. (2010), *Political Populism. Speaking to the Imagination*, «Open», vol. 20: *The Populist Imagination*, pp. 6-20.
- Poblete M.E. (2015), *How to assess populist discourse through three current approaches*, «Journal of Political Ideologies», vol. 20, n. 2, pp. 201-218.
- Rosanvallon P. (2006), *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil. Trad. it. *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma, Castelvecchi, 2012.
- Stavrakakis Y. (2014), *The Return of «the People»: Populism and Anti-Populism in the Shadow of the European Crisis*, «Constellations», vol. 21, n. 4, pp. 505-517.
- Taguieff, P.-A. (2002), *L'illusion populiste. De l'archaïque au médiatique*, Paris, Berg.
- Tarchi M. (2015), *Populismo, destra radicale, estrema destra. Affinità e false equivalenze*, «La società degli individui», vol. 52, pp. 34-44.
- Tarchi M. (2015), *L'Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, il Mulino.
- Tuccari F. (2012), *Democrazie acefale e dispotismo postdemocratico*, «Storia del pensiero politico», vol. 1, pp. 105-142.
- Urbinati N. (2016), *Democrazia sfigurata. Il popolo tra opinione e verità*, Milano, EGEA.
- Urbinati N. (2019), *Me the People. How Populism Transforms Democracy*, Cambridge, Harvard University Press. Trad. it. *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, il Mulino, 2020.
- Zanatta L. (2013), *Il populismo*, Roma, Carocci.
- Visentin, S. (2014), *Cosa si può imparare dal populismo*, «Quaderni rassegna sindacale – Lavori», vol. XV/2, pp. 197-208.
- Žižek S. (2008), *Why Populism Is (Sometimes) Good Enough in Practice, but Not in Theory*. In S. Žižek, *In Defense of Lost Causes*, London-New York, Verso, pp. 264-333. Trad. it. *Perché il populismo è buono (a volte) in pratica ma non abbastanza buono in teoria*. In S. Žižek, *In difesa delle cause perse*, Milano, Ponte alle grazie, 2009, pp. 329-416.

Scheda didattica per l'apprendimento

1. Cos'è la democrazia, e che cos'è la democrazia rappresentativa?
2. Qual è oggi la relazione tra gli Stati nazionali e i processi socio-politici della globalizzazione?
3. Quali sono i principali problemi che nel corso degli ultimi decenni hanno insidiato la tenuta dei sistemi democratico-rappresentativi?

4. Qual è il rapporto tra i moderni mezzi di comunicazione e la formazione del consenso politico?
5. Quando nasce nel mondo occidentale il termine «populismo» e qual è il suo originario contesto di utilizzo?
6. Qual è oggi l'elemento caratterizzante del «populismo» come strategia per la conquista del potere?
7. Quali principi delle nostre democrazie costituzionali sono messi in discussione dai movimenti populistici contemporanei?
8. Che cosa si intende con il termine «antipolitica»?
9. Cosa possiamo intendere con populismo «progressista» o «di sinistra», in che modo lo alimentano le forme di partecipazione democratica dal basso?
10. In che modo il populismo può aprire un percorso riflessivo e discorsivo di ripensamento delle democrazie contemporanee?



www.erickson.it

I tempi stanno cambiando: ragazze e ragazzi entrano in classe oggi con occhi pieni di domande, chiedono spiegazioni, in merito a un futuro così incerto, interpellano la scuola.

La minaccia incombente della guerra, la crisi dell'ordine globale e la riarticolazione geopolitica del mondo, la catastrofe ambientale, la crisi della democrazia e dello stato di diritto, lo sfruttamento umano e l'aumento delle differenze economiche e sociali tra i pochi e i moltissimi nel mondo, chiamano oggi a un nuovo sforzo dell'intelligenza, della conoscenza e della coscienza, verso nuove soluzioni pacifiche e giuste per l'umanità, in uno spazio reso ormai definitivamente globale dalle possibilità tecnologiche.

E invitano scuole e università a unirsi in un'alleanza didattica capace di formare generazioni nuove, curiose, libere e consapevoli.

Il testo, diviso in due volumi (*Forme e istituzioni della democrazia: l'Italia e Visione e ordine del mondo*), raccoglie venti lezioni scritte da docenti e studiosi/e universitari/e pensate — ma non esclusivamente — per i percorsi didattici dell'educazione civica.



Alessandro Guerra
Insegna Storia moderna alla Sapienza Università di Roma. Ha scritto di Rivoluzione francese, di storiografia e ha perlustrato la modernità a partire dalla questione religiosa.



Nicola Ruganti
È docente e scrittore. Insegna, a Roma, letteratura italiana, storia e geografia alle scuole superiori. È autore di *Meglio che qua. Novelle di dentro e di fuori* (2023) e coautore del film *Frastuono* (2014).



Giovanni Ruocco
Insegna Storia del pensiero politico alla Sapienza Università di Roma. Studia, in particolare, le tematiche razziste, la questione della costruzione delle identità e il problema della relazione con l'«altro».



Pubblicazione scientifica validata
dal Comitato Scientifico della Collana

www.universityresearch.erickson.it