



*Opera realizzata nell'ambito del progetto
«Percorsi di Educazione civica» delle Acli di Sondrio*

Classificazione Decimale Dewey

— **320.445 (23.) STRUTTURA E FUNZIONI DEL GOVERNO. Italia**

Thema

— Soggetto: **JPVC. Educazione civica e cittadinanza**

— Qualificatori: **1DST. Italia**

BRUNO DI GIACOMO RUSSO

**LA BUSSOLA
COSTITUZIONALE**
COSTITUZIONE, CITTADINANZA
E PARTECIPAZIONE:
UN PERCORSO DI EDUCAZIONE CIVICA

SECONDA EDIZIONE





©

ISBN
979-12-218-2630-2

PRIMA EDIZIONE
ROMA 3 APRILE 2026

*A mio padre Vincenzo,
Maestro di educazione civica*

e ai miei studenti

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

Leopoldo Elia

Indice

13 *Prefazione. La Costituzione è Donna*
Coordinamento Donne Acli Sondrio

15 *Introduzione*

Parte I Costituzione

21 **Capitolo I**

L'ordinamento

1.1. Diritto e società, 21 – 1.2. L'ordinamento giuridico, 22 – 1.3. Common law e Civil law, 23 – 1.4. Il costituzionalismo, 23 – 1.5. Lo Stato costituzionale, 24

25 **Capitolo II**

L'evoluzione dell'ordinamento italiano

2.1. Lo Stato liberale italiano, 25 – 2.2. L'avvento del fascismo, 26 – 2.3. La nascita della Costituzione, 28 – 2.4. Dal Codice Camaldoli alla Costituzione, 30

33 **Capitolo III**

La Costituzione italiana

3.1. I principi fondamentali, 33 – 3.2. La prima parte della Costituzione, 35 – 3.3. La forma di Stato e i diritti di libertà, 35 – 3.4. La tutela dei diritti, 36 – 3.5. Le libertà individuali e collettive, 38 – 3.6. I diritti sociali, 38 – 3.7. La solidarietà fiscale, 39 – 3.8. La seconda parte della Costituzione, 41

43 **Capitolo IV**

La centralità del Parlamento

4.1. L'origine del Parlamento, 43 – 4.2. Dall'assolutismo allo Stato moderno, 44 – 4.3. Il concetto di Parlamento, 44 – 4.4. Rappresentanza politica nazionale e autonomia territoriale, 45 – 4.5. Il valore del Parlamento, 46 – 4.6. Il Parlamento nello Stato regionale avanzato, 47 – 4.7. Il Parlamento europeo, 48 – 4.8. L'Europa della politica, 50

51 **Capitolo V**

Il nostro Presidente della Repubblica

5.1. Il ruolo del Presidente della Repubblica, 51 – 5.2. I poteri del Presidente della Repubblica, 52 – 5.3. La responsabilità presidenziale, 53 – 5.4. L'imparzialità presidenziale, 54 – 5.5. Il Capo dello Stato, 54

57 **Capitolo VI**

Il custode della Costituzione

6.1. Il modello di giustizia costituzionale, 57– 6.2. La composizione del Collegio costituzionale, 58 – 6.3. I cinque giudici di nomina presidenziale, 59 – 6.4. La costituzionalità delle leggi, 60 – 6.5. Le altre funzioni della Corte costituzionale, 61 – 6.6. Il terzo settore a difesa della Costituzione, 61

65 **Mappa concettuale**

Parte II
Cittadinanza

69 **Capitolo VII**

Lo Stato e il cittadino

7.1. La cittadinanza, 69 – 7.2. I diritti di cittadinanza, 70 – 7.3. L'acquisto della cittadinanza, 71 – 7.4. La cittadinanza europea, 72 – 7.5. Le nuove frontiere della cittadinanza, 73 – 7.6. Cittadinanza e immigrati, 73 – 7.7. Il comunitarismo, 76 – 7.8. La cittadinanza amministrativa, 78 – 7.9. Oltre la partecipazione amministrativa, 80 – 7.10. Lo Stato orizzontale, 82 – 7.11. La cittadinanza costituzionale, 85

87 **Capitolo VIII**

La divisione verticale dei poteri

8.1. Le forme di Stato e l'autonomia territoriale, 87 – 8.2. Lo Stato unitario accentrato, 88 – 8.3. Lo Stato federale, 88 – 8.4. Lo Stato regionale, 89 – 8.5. L'evoluzione delle forme di Stato, 90 – 8.6. La tendenza attuale, 91 – 8.7. Lo Stato regionale avanzato, 91 – 8.8. Lo Stato verticale, 92 – 8.9. Lo Stato sussidiario, 93 – 8.10. Il governo della montagna, 95

97 Capitolo IX

L'organizzazione pubblica tra storia e diritto

9.1. L'irrelevanza giuridica della organizzazione pubblica, 97 – 9.2. La Pubblica Amministrazione, 97 – 9.3. La Costituzione amministrativa, 98 – 9.4. La responsabilità pubblica, 99 – 9.5. La necessità di organizzare l'Amministrazione, 100 – 9.6. L'articolazione pubblica, 101 – 9.7. Le autonomie comunali, 101 – 9.8. Le Authority, 102 – 9.9. Il rapporto fra Stato e privato, 102

105 Capitolo X

La cittadinanza digitale

10.1 La cittadinanza digitale e i diritti digitali, 105 – 10.2. Il digital divide, 106 – 10.3. Il codice dell'amministrazione digitale, 107 – 10.4. Il sistema pubblico di identità digitale, 108 – 10.5. I pagamenti elettronici, 108 – 10.6. La firma digitale e la carta di identità elettronica, 109 – 10.7. L'anagrafe nazionale della popolazione residente, 110 – 10.8. L'informatizzazione del processo, 110 – 10.9. I rischi del web, 111 – 10.10. In particolare il cyberstalking e il cyberbullismo, 112

115 Mappa concettuale

Parte III Partecipazione

119 Capitolo XI

L'esercizio del potere politico

11.1. La divisione dei poteri, 119 – 11.2. La forma di governo, 120 – 11.3. La democrazia parlamentare, 120 – 11.4. La democrazia diretta, 122 – 11.5. Il principio di sussidiarietà orizzontale, 122 – 11.6. La cittadinanza partecipata, 123 – 11.7. La democrazia partecipativa, 124 – 11.8. La democrazia orizzontale, 125 – 11.9. Un pericolo per la democrazia: i big data, 126

129 Capitolo XII

La coAmministrazione della cultura

12.1. La promozione della cultura, 129 – 12.2. Lo Stato di cultura, 130 – 12.3. Nuove forme di sussidiarietà, 132 – 12.4. Pubblico e privato, 133 – 12.5. La coAmministrazione, 134 – 12.6. L'educazione alimentare, 134 – 12.7. Il volontariato, 136

137 Capitolo XIII

La tutela e la gestione delle foreste

13.1. La tutela ambientale, 137 – 13.2. Le competenze tra Stato e Regioni, 137 – 13.3. Il bene giuridico, 139 – 13.4. La legislazione interna, 141 – 13.5. Tra diritto comunitario e diritto internazionale, 142 – 13.6. Il nuovo Testo unico forestale, 143 – 13.7. Il ruolo della protezione civile, 144

- 145 **Capitolo XIV**
La mobilità dolce
14.1. Lo sviluppo sostenibile, 145 – 14.2. La mobilità sostenibile, 146 – 14.3. Cenni alla prima normativa, 147 – 14.4. Il ruolo degli Enti territoriali, 148 – 14.5. Il ruolo degli stakeholder, 150 – 14.6. La mobilità pedonale e ciclabile, 152 – 14.7. La recente legge statale sulla mobilità ciclabile, 153 – 14.8. La mobilità civile, 156
- 159 **Mappa concettuale**

Parte IV
In prospettiva

- 163 **Capitolo XV**
Il futuro della democrazia costituzionale
15.1. Le modifiche alla Costituzione, 163 – 15.2. La razionalizzazione della spesa pubblica, 164 – 15.3. L'autonomia locale, 165 – 15.4. La terza via, 166 – 15.5. Le principali direttive, 167 – 15.6. L'emergenza sanitaria, sociale ed economica, 168 – 15.7. Il tessuto economico italiano, 169 – 15.8. La dimensione europea ed internazionale, 170
- 173 **Mappa concettuale**
- 175 *Postfazione. Analisi costituzionale della riforma della Giustizia*

Prefazione

Coordinamento Donne Acli Sondrio ¹

La Costituzione è Donna

La Festa delle Donne non è una celebrazione rituale, ma un momento di responsabilità culturale e sociale, oltre che politica.

Per la prima volta nella storia repubblicana, il 2 giugno 1946, oltre 14 milioni di donne votano.

L'idea che ne scaturisce è quella di un modello di Stato che persegua la *giustizia sociale*, come concreta espressione del *bene comune*, nella libertà e nella democrazia, e che quindi intervenga per regolare l'economia di mercato, per rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo di ogni persona umana, per rendere sostanziale l'uguaglianza fra i cittadini e per sostenere la famiglia.

Le ventuno donne dell'Assemblea Costituente danno un contributo strepitoso alla nascita della democrazia: certo un passaggio storico che segnò una svolta politica e culturale.

Dal referendum istitutivo, le donne non sono più soltanto oggetto delle decisioni pubbliche, ma soggetti attivi nella costruzione della democrazia.

A quasi ottant'anni da quel momento, però, resta aperta la distanza tra diritti riconosciuti e diritti realmente praticati. Le statistiche ci dicono che le donne oggi studiano di più, ma continuano a guadagnare meno.

Le donne lavorano, ma sostengono ancora la parte più consistente del lavoro di cura non retribuito. Sono competenti, ma restano sottorappresentate nei luoghi decisionali. Inoltre, la violenza di genere continua a rappresentare una ferita aperta nella nostra democrazia.

¹ Mara Cao, Daniela Contestabile, Anna Maffettone, Chiara Merlo, Valeria Robustelli Test, Giulia Tognola, Francesca Zonfrillo.

La Costituzione non è un testo da riscrivere, ma un progetto sociale, culturale e politico da realizzare. È una bussola in un tempo segnato da fragilità democratiche e polarizzazioni.

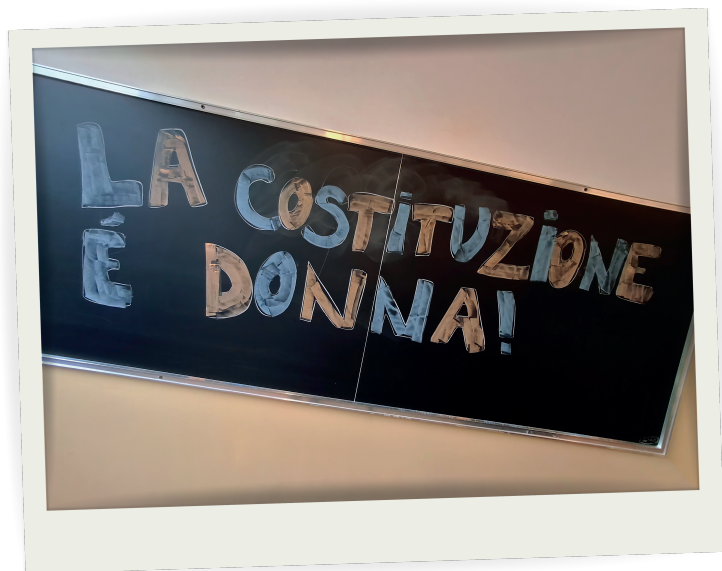
Rendere vivi i diritti significa trasformare l'uguaglianza formale in uguaglianza sostanziale, riconoscere il valore sociale del lavoro di cura, educare le nuove generazioni al rispetto reciproco e difendere la democrazia da ogni arretramento culturale.

La pace e la giustizia sociale sono profondamente legate: non può esserci pace dove persistono disuguaglianze strutturali e non può esserci piena democrazia dove i diritti delle donne restano incompiuti.

Risulta indispensabile rilanciare la riflessione sul contributo fondamentale delle donne alla nascita della Repubblica e alla scrittura della Costituzione italiana, richiamando l'urgenza di rendere pienamente esigibili i diritti che quella stagione storica ha consegnato al Paese.

La Costituzione impone di rendere vivi i diritti, di custodire la democrazia, di preservare le radici della nostra democrazia, preservando libertà, uguaglianza, lavoro e partecipazione, tali che siano oggi realmente presenti nella vita quotidiana delle donne.

Dalle 21 Costituenti a noi, la storia non è finita: i diritti diventano realtà solo quando qualcuno li vive, li difende e li rende concreti ogni giorno per sé e per gli altri.



Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

essenzialità delle prestazioni, e il coordinamento dei compiti dei diversi soggetti coinvolti, i benefici educativi che possono sprigionarsi a seguito della diffusione dei valori costituzionali sin dai primi anni dei percorsi scolastici rappresentano un investimento per la sostenibilità della nostra società.

Qui, risulta ancora significativo l'insegnamento di Giovanni Paolo II, per cui l'uomo «vive una vita autenticamente umana grazie alla cultura», quale «mezzo per cui l'uomo diventa più uomo: «è» di più».

Nel limitarsi ad ambiti di maggiore interesse per i cittadini del futuro, l'opera si caratterizza per il valore scientifico delle argomentazioni compensate da un linguaggio chiaro e semplice per lo scopo di tipo divulgativo dei suoi contenuti.

Il volume intende ripercorre, in generale, le parti della nostra Carta fondamentale, riscoprendo la perenne attualità dei suoi valori, tra cui i diritti inviolabili dell'uomo, i principi di uguaglianza e solidarietà, le idee di pluralismo e libertà, la sussidiarietà, le autonomie, e l'equilibrio delle istituzioni che contraddistingue le democrazie avanzate.

Ciascun principio, visto nelle sue radici storiche e nei suoi legami con i temi più attuali della vita politica ed economica, compone insieme agli altri una Carta di valori su cui si fondano le radici culturali e sociali del nostro Paese.

La Costituzione non dimentica, inoltre, la stretta relazione dell'Italia con le grandi organizzazioni internazionali e con l'Unione europea, di cui il Paese fa parte nel rispetto dei propri principi costitutivi.

La sostanza dei valori sottesi contribuisce a comporre una *cittadinanza costituzionale* che affronta le sfide del presente e del futuro. In particolare, il settore della cultura è un ambito fondamentale per la composizione del tessuto sociale e normativo della Repubblica.

La Costituzione è *nostra* nel senso che è aperta a tutti ed è di tutti; è il frutto di un patrimonio culturale condiviso nella società; è equilibrata e pensata per l'uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali; ed è il fondamento dell'ordine comunitario.

Leggere la Costituzione, mettendone in evidenza lo spirito, vuole essere un contributo nella direzione di comprenderne a fondo il significato sul quale si articola la Repubblica italiana.

Scoprire, o a volte riscoprire, il senso della nostra Legge fondamentale serve a mantenere, o a riprendere, la dritta via del Paese.

Nell'intento finalizzato all'acquisizione di conoscenze e competenze relative all'educazione civica per gli Istituti d'istruzione superiore, il libro si compone di tre parti, afferenti a tre parole chiavi (concetti, non solo giuridici), di cui la prima si intitola «Costituzione», intesa come lo studio, nei suoi aspetti essenziali, della Costituzione della Repubblica Italiana, quale atto fondativo del nostro ordinamento, composto da principi, valori e regole indispensabili per la convivenza civile; la seconda parte si intitola «cittadinanza», dedicata al pacchetto di diritti inviolabili e di doveri inderogabili dei cittadini, quali membri della società in cui sono chiamati ad esercitare la capacità di sentirsi cittadini consapevoli, responsabili e attivi; e, infine, la terza parte si intitola «partecipazione», riguardante i rapporti tra la società e le istituzioni in un contesto sempre più articolato e globalizzato.

Il rapporto tra Costituzione e scuola si rivela, sin dall'origine, nei dibattiti in Assemblea costituente, come un rapporto intriso di vari significati, che poi si sono, nel corso dei decenni successivi, via via declinati lungo una pluralità di piani. La ragione principale di questa pregnanza sta nel fine ultimo, che le accomuna, del pieno sviluppo della persona umana. Perciò si tratta di un rapporto necessario, che va letto in termini di complementarità reciproca, pertanto, nel senso che quanto la Costituzione non può fare a meno della scuola, tanto la scuola non può prescindere dalla Costituzione.

Conoscere la Costituzione, per essere non solo dei buoni cittadini, ma anche partecipi alla convivenza civile, sta nell'essenza della democrazia costituzionale.

PARTE I

COSTITUZIONE