

COMITATO EDITORIALE:

Tania Abbiate
Fabio Altamura
Giulia Aravantinou Leonidi (Gr)
Mariagiulia Argentino
Francesco Armenante
Enrico Buono
Ylenia Maria Citino
Antonio Cremona
Caterina Di Costanzo
Anna Fortunato
Anton Gera (Al)
Aldo Iannotti della Valle
Claudia Marchese
Francesca Minni
Andrea Napolitano
Domenico Nuzzolese
Giacomo Palombino
Luca Pardi
Nicola Pettinari
Alessandra Poliseno
Antonia Maria Scaravilli
Franco Sicuro
Michela Tuozzo
Paolo Zicchittu

Euro 40,00



PASSAGGI COSTITUZIONALI

N. 10
DELLA SERIE

PASSAGGI COSTITUZIONALI

NUMERO 2/2025 - ISSN 2732-8236

La scuola nella democrazia costituzionale

a cura di

M. Galdi, G. Laneve, C. Marchese, P. Marsocci



ETP books

DIRETTORI SCIENTIFICI:

Anna Maria Nico
Salvatore Prisco (resp.)

COMITATO SCIENTIFICO:

Fulvia Abbondante
Carla Acocella
Charalambos Anthopoulos (Gr)
Andrea Bonomi
Elena Buoso
Ines Ciolli
Francesco Cocozza
Cecilia Corsi †
Lucia Corso
Salvatore Curreri
Rosanna Fattibene
Marco Galdi
Barbara Guastaferrò
Antonio Gusmai
Carlo Iannello
Giuseppe Laneve
Luca Longhi
Giovanni Luchena
Gianfranco Macrì
Raffaele Manfredi
Paola Marsocci
Ilenia Massa Pinto
Paola Mazzina
Juan Francisco Mestre Delgado (Sp)
Maria Grazia Nacci
Stefania Ninatti
Anna Papa
Luca Pedullà
Vasco Pereira da Silva (P)
Antonino Scalone
Francesco Serpico
Giancarlo Sorrentino
Renata Spagnuolo Vigorita
Palmina Tanzarella
Vincenzo Tondi della Mura
Silvia Tuccillo
Alessandra Valastro
Francesco Zammartino

SEGRETARIO DELLA RIVISTA:

Marco Galdi

PAS SAGGI COSTITUZIONALI

PASSAGGI COSTITUZIONALI

rivista semestrale

Anno V – Numero II – Dicembre 2025

n. 10 della Serie

ISSN 2732-8236

revisione: ETPbooks

grafica – impaginazione: Enzo Terzi

© ETPbooks 2025 per la versione cartacea
su commissione del Centro di Studi e Ricerche Pubblicistiche

I contenuti di questa rivista sono in Open Access.

Notizie della rivista possono trovarsi sul sito: www.passaggicostituzionali.it
oppure su: <https://passaggicostituzionali.blogspot.com>

Il presente volume è stato pubblicato con il
Contributo del Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche
dell'Università di Salerno.



ETPbooks

Atene

www.etpbooks.com

etpbooks@gmail.com

su commissione del Centro di Studi e Ricerche Pubblicistiche A.P.S.

La scuola nella democrazia costituzionale

a cura di

M. Galdi, G. Laneve, C. Marchese, P. Marsocci



Indice

AVVERTENZA	pag. 7
------------------	--------

LA SCUOLA NELLA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE

Saluto della Direttrice del Dipartimento di Scienze, Umane, Filosofiche e della Formazione dell'Università di Salerno	» 11
(Paola Aiello)	
Saluto del Direttore del Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell'Università di Salerno	» 17
(Sergio Pietro Destefanis)	
La scuola e i principi fondamentali della Costituzione.....	» 19
(Marco Galdi)	
La scuola nella sua cornice costituzionale: un baluardo nella definizione della postura al cospetto del potere (ora anche quello tecnologico) (Giuseppe Laneve)	» 39
Il rapporto tra vincoli di bilancio e garanzia del diritto all'istruzione delle persone con disabilità nei recenti sviluppi giurisprudenziali (Armando Lamberti).....	» 61
La scuola democratica e il "merito meritevole" (Salvatore Prisco).....	» 83
La <i>Scuola costituzionale</i> come palestra di democrazia: una lettura in chiave valoriale delle <i>Nuove Linee Guida per l'Educazione Civica</i> (d.m. nr. 83/2024) (Lorenza Violini).....	» 103
La lunga vicenda degli aiuti di Stato alle scuole confessionali dinanzi alle giurisdizioni (Giovanni Luchena e Stefania Cavaliere)	» 111
Lo spazio insegna, dentro e fuori la scuola. La promozione della personalità degli studenti tra dignità e solidarietà, nella rivoluzione tecnologica (Paola Marsocci).....	» 137
La "dignità" dell'insegnante, nella prospettiva costituzionalistica (Alberto Randazzo).....	» 163

MISCELLANEA

Democrazia rappresentativa e partecipazione politica nell'era digitale. Brevi osservazioni (Tullio Fenucci).....	» 189
Tutela degli animali e fattispecie derogatorie: un possibile bilanciamento? (Anna Fortunato).....	» 201
Vulnerabilità digitale e profili di responsabilità (Luciano Conte).....	» 219

DIRITTO COMPARATO E STRANIERO

Diritto e memoria storica: dall'Europa al Cile, esperienze a confronto (Nicolás Alberto López Pérez).....	» 235
Largo ai giovani (!) Riflessioni sull'estensione del suffragio ai sedicenni proposta dal Governo Starmer a partire da una analisi comparata (Alessandra Osti e Mirko Della Malva).....	» 257

LO SGUARDO DEGLI ALTRI

Povertà educativa e disuguaglianza (Luca Salmieri).....	» 281
--	-------

CONTEMPORANEI DEL FUTURO

A proposito di nani sulle spalle di giganti. Il primo confronto in Assemblea Costituente su scuola e cultura tra Aldo Moro e Concetto Marchesi (Salvatore Prisco).....	» 301
--	-------

LO SCAFFALE

Recensione al libro di Domenico Crocco, <i>Il New Deal di Roosevelt fra aspettative sociali, riforma economica e legalità. Un bilancio storiografico controverso</i> , Jovene, Napoli, 2025 (Salvatore Aceto di Capriglia)	» 323
Recensione al libro di D. Paris, <i>Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche</i> , Bocconi University Press, Milano, 2025 (Miriam Francesca Canna).....	» 329

SINTESI DEI CONTRIBUTI / ABSTRACT	» 337
I COLLABORATORI DI QUESTO NUMERO	» 357

Avvertenza

Con questo numero, PasSaggi costituzionali completa i suoi primi cinque anni di vita: un traguardo significativo, che denota il consolidamento di un'esperienza umana e scientifica, nata negli anni del Covid e cresciuta comunque in una stagione di profonde trasformazioni, che ha cercato di interpretare e valutare, nella consapevolezza della complessità dei cambiamenti in atto, da ultimo testimoniata dall'inedito mutamento degli equilibri internazionali, specie in occidente, che avevano retto il mondo dalla fine del secondo conflitto mondiale.

Il tema, che impegna larga misura delle pagine che seguono e che dà il titolo al volume, è quello dell'inquadramento costituzionale della scuola. La scelta dell'argomento, del quale la nostra rivista si è già occupata in passato e tornerà ad occuparsi nel prossimo numero in chiave comparata, nasce dall'idea che una società in profonda trasformazione, come l'attuale, debba necessariamente puntare sulla scuola e sulla cultura, perché il cambiamento in atto si indirizzi in modo virtuoso, favorisca la pace e la giustizia, determini condizioni di coesione economica e sociale effettivamente rispettose del valore della dignità di ogni persona. Ad apertura, quindi, si riportano gli atti del Convegno dal titolo "La scuola costituzionale fra emergenza educativa, inclusione, merito e competenze", organizzato il 24 aprile di quest'anno dalla nostra Rivista, in collaborazione con i Dipartimenti di Scienze Economiche e Statistiche, di Scienze, Umane, Filosofiche e della Formazione e di Scienze Giuridiche dell'Università di Salerno. Ai saluti ed alle relazioni del Convegno si sono aggiunti, per iniziativa dei Curatori di questo numero, ulteriori scritti di colleghi, alcuni dei quali (quello del sociologo de La Sapienza, Luca Salmieri, su Povertà educativa e disuguaglianza, e quello di Salvatore Prisco, dedicato al confronto in Assemblea Costituente tra Aldo Moro e Concetto Marchesi), inseriti nelle rubriche "Lo sguardo degli altri" e "I contemporanei del futuro".

Non mancano, le ulteriori consuete rubriche della rivista, Miscellanea (in cui si affrontano argomenti eterogenei, dalla tutela degli animali, alla democrazia rappresentativa, alla "vulnerabilità digitale"), Diritto Comparato e Straniero (in cui si esamina l'estensione del suffragio ai sedicenni proposta dal Governo laburista britannico e il tema della memoria storica fra Cile ed Europa) e le consuete recensioni di interessanti volumi.

Buona lettura!

La Direzione

LA SCUOLA COSTITUZIONALE

FRA EMERGENZA EDUCATIVA,
INCLUSIONE, MERITO E COMPETENZE



Città di Battipaglia

LaGI
Laboratorio Giuridico



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI SALERNO

Saluto

PAOLA AIELLO

Direttrice del Dipartimento di Scienze, Umane, Filosofiche
e della Formazione dell'Università di Salerno

In questo mio indirizzo di saluto mi preme ringraziare il Comune di Battipaglia per l'accoglienza e tutti i relatori, gli amici e i colleghi dell'Università di Salerno che offriranno il loro prezioso contributo a questo interessante Convegno e, in particolar modo, il professore Marco Galdi, per aver voluto valorizzare il ruolo del Dipartimento di Scienze Umane Filosofiche e della Formazione in un Convegno che pone al centro della discussione un tema particolarmente caro ai colleghi del Dipartimento che mi pregio di dirigere e la cui attività di ricerca, che nutre e sostanzia l'offerta formativa, ruota intorno a un concetto soglia, ovvero l'educazione, a cui si connettono i temi della cura, la responsabilità, l'etica, l'insegnamento e l'apprendimento, la formazione, l'inclusione. Aggiungo, inoltre, che la mia presenza qui è anche in veste di direttrice del Centro Servizi dell'Università di Salerno, che da qualche anno si occupa di formazione dei docenti e dei dirigenti scolastici, avendo aggregato altre università della Campania e della Basilicata (in particolare l'Università Parthenope, l'Università Luigi Vanvitelli, l'Università del Sannio, l'Università di Potenza e il Conservatorio di Matera) che in un'ottica di rete, organizzano e gestiscono i percorsi abilitanti per i docenti e per la specializzazione sulle attività per il sostegno didattico rivolte a migliaia di studenti, con un'attenzione particolare alla qualità della formazione e per promuovere un'idea di scuola improntata ai principi dell'inclusione e dell'uguaglianza dei diritti.

Del resto, la formazione dei docenti rappresenta il fulcro di una scuola autenticamente democratica, soprattutto se si considera la democrazia non come un dato acquisito, ma come un processo da costruire e ricostruire costantemente attraverso l'educazione scolastica, in aule che favoriscano il dialogo e la crescita condivisa. Da qui prende avvio la mia riflessione sul ruolo della scuola, che parte dalla considerazione che qualsiasi tentativo di definizione della scuola italiana non può prescindere dal collegarsi alla Costituzione.

Infatti, nel testo fondativo della Repubblica italiana, in particolare agli articoli relativi ai principi di uguaglianza (art. 3), alla libertà di insegnamento (art. 33) e al diritto all'istruzione (art. 34) viene delineato il profilo della scuola come istituzione che concorre alla realizzazione di una società democratica.

Emerge, dunque, che la sua missione principale consiste nel promuovere equità, libertà di pensiero e diritto all'istruzione per tutti, divenendo un baluardo per la crescita della società italiana e per la tutela dei valori costituzionali. In tale prospettiva, la scuola è, pertanto, investita costituzionalmente del ruolo di agenzia formativa, condividendo con la famiglia, lo sport, le varie forme di associazionismo tale compito in quanto tutte queste realtà costituiscono il terreno fertile in cui si acquisiscono competenze tali da essere in grado di fronteggiare la complessità che abitiamo e per poter agire in modo consapevole e intenzionale nei vari contesti di vita¹. Non è un caso che proprio un pedagogo come John Dewey, consapevole del valore politico della pedagogia e dell'educazione come strumenti fondamentali per una società democratica, auspicava una scuola intesa come comunità in miniatura, una società embrionale, una palestra nella quale sperimentare i valori della convivenza, della solidarietà e della giustizia². Una scuola, quindi, con il compito di contribuire alla trasformazione politica della società, rendendola sempre meno repressiva e autoritaria e promuovendo, al contrario, partecipazione e collaborazione attiva. La scuola, nel perseguire il proprio compito educativo e formativo proiettato verso il pieno e globale sviluppo delle nuove generazioni, è chiamata a fronteggiare la mutevolezza storica e sociale, agendo in ottica sistemica e sinergica con le altre istituzioni educative formali, non formali e informali³. In ragione di ciò, la scuola si configurerebbe, dunque, come *locus sistemico* per la formazione globale della persona, orientato a confrontarsi con le emergenze educative e sociali e dunque, ad adottare il valore dell'inclusione nella progettazione di opportunità per la promozione dello sviluppo delle potenzialità individuali⁴. Questa veste della scuola trova abbrivio in un richiamo al passato, se si optasse per l'utilizzo di una lente interpretativa diacronica, grazie alla quale sarebbe possibile scorgerne la sostanziale cifra identitaria già nell'etimologia. Il termine "scuola" deriva dal latino *schola*, a sua volta dal greco *σχολή* (*scholè*), che originariamente indicava il tempo liberato dagli obblighi immediati, il tempo dedicato allo studio come esercizio del pensiero, lo spazio della creatività e della cura dell'anima: l'*otium* latino in opposizione al *negotium*. Sarebbe il tempo dello *studium* declinato secondo il paradigma della *curiositas* e, richiamando suggestioni aristoteliche, del desiderio di conoscenza proprio

¹ M. SIBILIO, *L'interazione didattica*, Scholé, Brescia, 2020; Id., *La semplicità. Proprietà e principi per agire il cambiamento*, Scholé, Brescia, 2023.

² J. DEWEY, *The Ethics of Democracy*, in *University of Michigan Philosophical Papers*, vol. 1, 1888, pp. 1–22.

³ C. LANEVE, *Manuale di didattica*, La Scuola, Brescia, 2011.

⁴ ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ, *Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF)*, Erickson, Trento, 2001.

dell'uomo. In tale scenario, la scuola come σχολή risponderebbe appieno al compito di tracciare traiettorie educative in cui la formazione sia realmente paideia, non rinunciando mai al suo principale vettore interpretativo che la lega saldamente al suo “telos antropologico-democratico”⁵ che regola il suo agire e il suo teorizzare. In tal senso, l'azione della scuola è sempre da intendersi come un'azione politica, perché riguardante la comunità, la polis appunto. Tale prospettiva si collega con l'idea di comunità educante in cui è centrale il rapporto tra comunità e persona⁶ che implicherebbe l'opportunità di un impegno comunitario a promuovere una formazione che riaffermi il suo primato valoriale e culturale rispetto a un tecnicismo alla produttività, all'ideologia del mercato che riduce ogni educare a tecnica⁷ in cui impera una segmentazione e un'eccessiva separazione tra i saperi; al contrario, la scuola dovrebbe divenire promotrice di una formazione circolare, a tutto tondo, mirante non, secondo un'ottica puramente trasmissiva, lineare e riduzionistica, a riempire la mente degli studenti di contenuti, bensì tendente a progettare opportunità per promuovere pensiero critico e riflessività. Appare naturale richiamare l'approccio al sapere come quello sottolineato da Morin riferito alla circolarità del sapere e al paradigma della complessità e inerente a quanto evidenziato da Montaigne nei “Saggi per l'insegnante”, cioè il preferire *una testa ben fatta* piuttosto che una *testa ben piena*⁸. A tale scopo, nella scuola acquisisce centralità il tempo lungo dell'educazione, da intendersi come tempo disteso, necessario per leggere, comprendere e abitare la complessità della società, per considerare e non demonizzare l'errore e per riuscire a far maturare nei giovani quell'*habitus* di competenze sintetizzabile in una postura cognitiva, emotiva e relazionale orientata all'imparare a imparare, consapevolmente, criticamente e responsabilmente. La scuola, così, assolverebbe al proprio compito di formare i giovani, il futuro, compito che trova ulteriore e incisiva sottolineatura storica nel pensiero di Piero Calamandrei, che, nel suo Discorso sulla Costituzione pronunciato nel 1955⁹, riconosce nella scuola un *organo costituzionale* essenziale, la cui funzione, paragonabile a quella della magistratura, sarebbe quella di creare le condizioni stesse per l'esercizio della sovranità popolare. Secondo

⁵ F. CAMBI, *La scuola tra paideia e democrazia*, Carocci, Roma, 2023; J. Dewey, *Democracy and Education*, Macmillan, New York, 1916.

⁶ G. BERTAGNA, Per una teoria della comunità educante. In *Costruire la comunità educante* (pp. 13-45). La Scuola, Brescia, 2008.

⁷ F. CAMBI, *La scuola tra paideia e democrazia*, cit.

⁸ E. MORIN, *La sfida della complessità*, Le Lettere, Firenze, 2017; M. DE MONTAIGNE, *Saggi*, a cura di F. Garavini, Adelphi, Milano, 1992.

⁹ P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione e altri scritti*, La Scuola di Pitagora, Napoli, 2007.

Calamandrei, la Repubblica impegnandosi a rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, individua proprio nell'istruzione lo strumento principe di questa emancipazione. Inoltre, aggiunge Calamandrei, la scuola costituzionale si fa dunque garante dell'articolo 34, assicurando che l'accesso ai gradi più alti degli studi sia determinato dal merito e dall'impegno e non dalle condizioni economiche di partenza, trasformando il diritto allo studio in un pilastro della mobilità sociale e della dignità umana. In questa ottica, sarebbe opportuno recuperare la lettura del merito di don Milani, per il quale esso non rappresenta un punto di arrivo, né un premio da assegnare ai migliori, piuttosto la disponibilità a mettersi in gioco, a confrontarsi con le difficoltà, a desiderare l'emancipazione attraverso lo studio. "Una scuola che seleziona distrugge la cultura" afferma don Milani¹⁰: il fine del merito non è pertanto la creazione di élite scolastiche, ma la formazione di ragazze e ragazzi capaci di partecipare in modo consapevole alla vita scolastica, e quindi anche alla vita sociale e politica. Il merito, dunque, come strumento di libertà, non di selezione, in quanto il vero meritevole sarebbe colui che, pur partendo da condizioni di svantaggio, lotta per crescere, per diventare una persona consapevole e un cittadino attivo. Quanto detto si pone pienamente in linea con la visione di scuola democratica e costituzionale finora delineata, sottolineandone la *mission* di promozione di una formazione integrale, in cui, recependo l'invito rivolto da Gustavo Zagrebelsky si *ritorni ai fondamentali*, non da intendersi come nozioni minime o rudimentali, ma come i pilastri fondativi della cittadinanza: il valore del limite, la capacità di giudizio e pensiero critico e la competenza nell'argomentare. In particolare, la scuola come spazio in cui si maturi la consapevolezza che la democrazia, secondo un processo dinamico, si nutre di quotidiano confronto e di riconoscimento dell'altro grazie allo strumento della parola¹¹. Coerentemente con questa visione, Ivano Dionigi¹² suggerisce di enucleare l'agire educativo e formativo della scuola lungo tre direttrici: la promozione di coscienza linguistica, storica e politica. La prima, quella linguistica, permetterebbe all'uomo, in quanto cittadino di poter partecipare attivamente alla vita sociale, in piena coerenza con la dimensione comunitaria e relazionale della formazione, appena richiamata; la coscienza storica richiede alla scuola la responsabilità di rendere i giovani agenti attivi del tempo, creando ponti tra la memoria del passato e la responsabilità verso il futuro, in un *continuum* senza il quale non potrebbe esistere alcuna progettualità; in-

¹⁰ L. MILANI, *Lettera a una professoressa*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze, 1967, p. 25.

¹¹ G. ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, Einaudi, Torino, 2016.

¹² I. DIONIGI, *Il presente non basta*, Mondadori, Milano, 2016.

fine, la coscienza politica si traduce in sentieri tracciati dalla scuola in cui si percorre la strada verso la convivenza serena, in cui i ragazzi, come cittadini pensanti e agenti, condividano l'idea sostanziale della società come *res publica* (la cosa di tutti), piuttosto che *res privata*. Per riuscire in questo, è necessaria l'azione dei professionisti della scuola, docenti che progettino e che rendano le loro aule ambienti di apprendimento in cui l'occasione del sapere non venga letta come semplice erogazione di un servizio, pronto al consumo, schiavo dell'immediatezza e della rapidità, e in cui non prevalga una visione meritocratica ed esclusivista. In tale prospettiva, il docente potrebbe essere profilato con la fisionomia di un "designer" del futuro, come il professionista competente capace di trasformare l'aula in un laboratorio di futuro in cui ogni scelta progettuale, mai neutra, porta con sé un posizionamento valoriale. In questo emerge dunque il ruolo del docente sempre in formazione come professionista di una scuola autenticamente democratica, soprattutto se si considera la democrazia non come un dato acquisito, ma come un processo da costruire e ricostruire costantemente attraverso l'educazione scolastica, in aule che favoriscano il dialogo e la crescita condivisa.

In questo modello di scuola, il docente opererebbe come *trait d'union* tra presente e futuro, investito del compito di leggere il presente nelle sue molteplici sfaccettature per adottare scelte educative consapevoli. E nell'azione della scelta si iscrive un'idea di persona, di società e di bene comune, oggi sempre più condizionata dall'interazione tra esseri umani e tecnologie. In questa prospettiva, la scuola dovrebbe prevenire quella che Paul Ricoeur definiva l'ipertrofia dei mezzi e l'atrofia dei fini ovvero la perdita di senso e di finalità umana di fronte alla potenza crescente degli strumenti tecnici¹³, promuovendo una condizione in cui l'innovazione sia accompagnata da una direzione etico-valoriale, capace, teleologicamente, di orientarne i fini. In questa traiettoria è possibile arginare la deriva già indicata anni fa da Sartori della trasformazione dell'*homo sapiens* in *homo videns* schiacciato dal primato dell'immagine sulla parola, del vedere senza capire¹⁴. In tale scenario, la sfida della scuola oggi è proprio quella di tentare di rimanere fedele ai principi costituzionali, accogliendo e abbracciando l'innovazione della rivoluzione digitale e dell'intelligenza artificiale, senza tradire la centralità della sua *mission*, formare l'uomo e il cittadino nella sua interezza, garantendo la continuità dei valori democratici nel tempo. Rendendo i giovani, in dialogo con l'innovazione, capaci di interrogarsi e interrogare il *novum*, di scoprirlo, si potrebbe generare un cambia-

¹³ P. RICCEUR, *Dal testo all'azione. Saggi di ermeneutica II*, Jaca Book, Milano, 1991.

¹⁴ G. SARTORI, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Laterza, Roma-Bari, 1998.

mento che libera potenzialità, competenze e autonomie, un cambiamento che si personalizza e che rimane sempre orientato alla crescita umana, per richiamare Freire all'essere di più¹⁵ e quindi non al mero efficientamento. L'innovazione, in tal senso, si realizzerebbe efficacemente, solo quando l'introduzione delle tecnologie trasforma l'ambiente in chiave inclusiva. Solo così, infatti, sarà possibile offrire alle nuove generazioni gli strumenti e le competenze, intese più in senso relazionale e critico che tecnico, per partecipare attivamente alla vita democratica della nostra Repubblica. In fondo, l'educazione, come sottolinea Maurizio Ferraris¹⁶ resta l'unico vero mezzo a nostra disposizione, l'unica via sensata per l'umanità per emanciparsi dai propri limiti originari e per progredire attraverso l'esperienza e l'apprendimento.

Riferimenti bibliografici

P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione e altri scritti*, La Scuola di Pita-
gora, Napoli, 2007.

J. DEWEY, *The ethics of democracy*, University of Michigan Philosophical Papers,
Ann Arbor, 1888.

I. DIONIGI, *Il presente non basta*, Mondadori, Milano, 2016.

M. FERRARIS, *Post-Colonial Studies. Seicento sfumature di virus*, Einaudi, Torino,
2021.

P. FREIRE, *Pedagogia degli oppressi*, Mondadori, Milano, 1971.

C. LANEVE, *Manuale di didattica*, La Scuola, Brescia, 2011.

L. MILANI, *Lettera a una professoressa*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze, 1967.

M. DE MONTAIGNE, *Saggi*, Adelphi, Milano, 1992.

E. MORIN, *La sfida della complessità*, Le Lettere, Firenze, 2017.

OMS, *Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute*
(ICF), Erickson, Trento, 2001.

P. RICCEUR, *Dal testo all'azione. Saggi di ermeneutica II*, Jaca Book, Milano,
1991.

G. SARTORI, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Laterza, Roma-Bari, 1998.

M. SIBILIO, *L'interazione didattica*, Scholé, Brescia, 2020.

M. SIBILIO, *La semplicità. Proprietà e principi per agire il cambiamento*, Scholé,
Brescia, 2023.

G. ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, Einaudi, Torino, 2016.

¹⁵ P. FREIRE, *Pedagogia degli oppressi*, Mondadori, Milano, 1971.

¹⁶ M. FERRARIS, *Post-Colonial Studies. Seicento sfumature di virus*, Einaudi, Torino, 2021.

Saluto

SERGIO PIETRO DESTEFANIS

Direttore del Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche
dell'Università di Salerno

Ringrazio i nostri gentili ospiti del Comune di Battipaglia, il Lions Club ed il Leo Club per aver voluto e sostenuto, insieme al collega Marco Galdi, questa iniziativa.

È un'occasione molto importante per l'Università di Salerno, che ha a cuore il territorio in cui è insediata e che ormai ha, accanto alla sua missione originaria di formazione degli studenti e di ricerca scientifica, anche quella di condividere il sapere con la comunità, attraverso l'alta divulgazione, la collaborazione con altre istituzioni, imprese e territorio. E ringrazio molto il collega Galdi per la sua continua attività di disseminazione delle conoscenze giuridiche per conto del nostro Dipartimento sul territorio.

Mi colpisce che quasi contestualmente al vostro convegno, che intende approfondire i legami fra scuola e Costituzione, si stia svolgendo, presso l'Università di Salerno, un altro importante incontro sui rapporti fra imposizione tributaria e Costituzione. A me che non sono un giurista sembra estremamente interessante che, in questo momento storico, ci stiamo interrogando su quello che è il lascito ma anche il fermento attivo della Costituzione nella nostra società, nelle sue istituzioni più fondamentali. E mi colpisce anche perché, a ben riflettere, il ruolo della scuola, di formazione delle classi dirigenti e di "ascensore sociale", che dovrebbe permettere a persone provenienti da classi sociali subalterne di raggiungere i gradi più alti dell'istruzione e quindi posizioni lavorative e sociali più ragguardevoli, corrisponde al ruolo che la nostra Costituzione assegna proprio all'imposizione tributaria, ispirata al principio di "progressività", che dovrebbe operare una redistribuzione della ricchezza capace di sostenere la spesa dello Stato sociale. Insomma, entrambi gli istituti, scuola e imposizione tributaria, sono – o dovrebbero essere – nel nostro Paese funzionali all'attuazione dell'eguaglianza sostanziale.

Ma non è mio compito addentrarmi in argomenti che meglio di me certamente svolgeranno gli illustri colleghi, anche provenienti da altri Atenei italiani, che prenderanno la parola: a loro va il mio saluto; ai colleghi Direttori di Dipartimento Paola Aiello e Francesco Fasolino, che sono presenti al Convegno, e a tutti i partecipanti a questa bella iniziativa, ai quali auguro un proficuo lavoro.

La scuola e i principi fondamentali della Costituzione¹

MARCO GALDI

SOMMARIO: 1. La pervasività dei principi fondamentali. – 2. Scuola e democrazia: la lezione di Pietro Calamandrei... e quella di Pericle (art. 1 Cost.). – 3. La scuola fra principio personalista e pluralista (art. 2 Cost.), educazione ed istruzione. – 4. La scuola quale strumento privilegiato di attuazione dell'eguaglianza (art. 3 Cost.). – 5. Scuola e principio lavorista (art. 4 Cost.). – 6. L'influenza della Costituzione sui contenuti dell'insegnamento: le indicazioni dell'art. 33 Cost. – 7. (Segue) le indicazioni desumibili dai principi fondamentali. – 8. Considerazioni conclusive.

1. È stata, di recente, evidenziata la “pervasività” dei principi fondamentali della Costituzione, ovvero la loro capacità di “distendersi per l'intero ordinamento” e “lasciare ovunque il segno della loro attitudine a permeare l'esperienza giuridica in ogni sua espressione”². Cosicché, non vi sarebbe “norma in seno alla stessa Carta costituzionale in primo luogo e, discendendo, nelle fonti sottostanti che non possa, in modo diretto o indiretto ed in maggiore o minor misura, riportarsi a questo o quel principio ed anzi agli stessi nel loro fare sistema”³. Altrove, ho già provato a dimostrare, partendo dal pensiero di Gianfranco Mor, come sia possibile applicare i principi fondamentali al tema della guerra e come questi possano proiettarsi anche sul piano internazionale, quali “valori di pacificazione”⁴. In questo contributo, viceversa, si intende verificare in che misura essi siano capaci, nel loro complesso, di determinare l'interpretazione delle disposizioni sulla scuola e di orientarne l'evoluzione in

¹ Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista. Esso costituisce la rielaborazione dell'introduzione al Convegno su “La scuola costituzionale”, svoltosi a Battipaglia il 24 aprile 2025.

² A. RUGGERI, *Carte dei diritti e dinamiche della normazione, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 3, 2024, p. 365. E, ancora, *Idem*, p. 366: “I principi, proprio perché tali, possiedono una naturale, formidabile *vis* diffusiva, disponendo dell'attitudine a distendersi per l'intero ordinamento, ovunque proiettando la loro immagine e capacità di qualificazione giuridica”. Si veda anche A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta OnLine*, n. 2, 2022, 12 maggio 2022, pp. 473 ss.

³ A. RUGGERI, *Carte dei diritti*, cit., p. 366.

⁴ M. GALDI, “*Tra pace e guerra: i principi fondamentali della Costituzione come valori di pacificazione*”, in *Federalismi.it*, n. 2, 2023, pp. 78 ss.

termini di attuazione costituzionale, aderendo a quella concezione forte della Costituzione, che ne supera la funzione di mero limite esterno all'ordinamento e ne fa incisivo e duraturo strumento di inesauribile trasformazione⁵.

Si rinvencono, sin dal dibattito in Assemblea costituente e poi nelle riflessioni dei costituzionalisti, plurime letture del ruolo stesso della scuola illuminate ora da questo o da quel principio fondamentale: da quello democratico, a quello personalista e pluralista, a quello di eguaglianza sostanziale, a quello lavorista⁶. Ma una lettura sistematica dell'istituzione scolastica alla luce di tutte le disposizioni introduttive della Costituzione non pare si rinvenga nelle riflessioni della dottrina. Ed è questo il compito cui ci si accinge, onde favorire le considerazioni sul tema più generale della "Scuola nella democrazia costituzionale".

2. Il rapporto fra scuola e democrazia, è noto, fu particolarmente evidenziato da Piero Calamandrei. Nel discorso al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale (ADSN), pronunciato a Roma l'11 febbraio 1950⁷, Calamandrei intese proprio difendere "la scuola che è in funzione di questa Costituzione, che può essere strumento, perché questa Costituzione scritta sui fogli diventi realtà". E precisò la funzione della scuola in democrazia, quale strumento di formazione della classe dirigente: "La scuola, organo centrale della democrazia, perché serve a risolvere quello che secondo noi è il problema centrale della democrazia: la formazione della classe dirigente"⁸.

⁵ A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 209 ss., dove l'A. aderisce ad una concezione "forte" della Costituzione, che diventa "criterio di misura del diritto futuro, pretesa di vincolare positivamente lo Stato e il diritto". *Idem*, p. 211.

⁶ Per una rilettura delle disposizioni dedicate specificamente alla "Costituzione scolastica" rinvio a quanto già scritto in M. GALDI, *Riflessioni sparse su scuola e Costituzione*, in F. Abbondante - C. Capolupo - M. Galdi - A.M. Nico (a cura di), *L'arte del dialogo. Liber amicorum in onore di Salvatore Prisco*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

⁷ P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, in *Scuola democratica*, periodico di battaglia per una nuova scuola, Roma, IV, suppl. al n. 2 del 20 marzo 1950, pp. 1-5, ora in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2008.

⁸ *Ibidem*: «La scuola, come la vedo io, è un organo "costituzionale". Ha la sua posizione, la sua importanza al centro di quel complesso di organi che formano la Costituzione. Come voi sapete (...), nella seconda parte della Costituzione, quella che si intitola "l'ordinamento dello Stato", sono descritti quegli organi attraverso i quali si esprime la volontà del popolo. Quegli organi attraverso i quali la politica si trasforma in diritto, le vitali e sane lotte della politica si trasformano in leggi. Ora, quando vi viene in mente di domandarvi quali sono gli organi costituzionali, a tutti voi verrà naturale la risposta: sono le Camere, la Camera dei deputati, il Senato, il presidente della Repubblica, la Magistratura: ma non vi verrà in mente di considerare fra questi organi anche la scuola, la quale invece è un organo vitale della democrazia come noi la concepiamo. Se si dovesse fare un paragone tra l'organismo costituzionale e l'organismo

Ma il legame straordinario della scuola all'attuazione del principio democratico si struttura in modo ancor più pervasivo e non riguarda solo la formazione delle élite, che indubbiamente, con una Costituzione "pluriclasse", devono alimentarsi con individui provenienti da ogni classe sociale (se è vero che il concetto di popolo, cui l'art. 1 Cost. attribuisce la sovranità, non coincide più con il *demos* degli antichi greci, cioè la classe sociale più bassa, ma ricomprende necessariamente tutti, indipendentemente dalla condizione sociale). La scuola, infatti, non deve formare solo chi governa o comunque ricopre ruoli sociali di responsabilità, ma deve plasmare allo spirito democratico della Repubblica tutte le cittadine ed i cittadini, affinché possano partecipare, come ricorda l'art. 3, comma 2 Cost., "effettivamente" e, aggiungerei, consapevolmente, "all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Questa seconda lezione ci giunge da lontano e la traiamo dal noto discorso di Pericle agli Ateniesi, riportato da Tucidide nella sua opera "La Guerra del Peloponneso". Pericle ammette che il governo della *polis* non sia agevole, né possa essere affidato a chiunque, ma chiarisce il compito di tutti i cittadini in democrazia: quello di valutare, di giudicare la politica⁹.

Ora, sembra utile porsi due quesiti: tanto con riferimento alla provenienza interclassista delle élite che con riferimento alla partecipazione politica delle masse, la scuola italiana sta svolgendo il suo compito?

Purtroppo, i dati, per entrambi gli aspetti, sono sconsolanti.

Nell'ultimo rilevamento operato dal *World Economic Forum* del c.d. "*Global Social Mobility Index*", cioè l'Indice di Mobilità Sociale, che misura la capacità degli individui di migliorare la posizione sociale rispetto alla propria origine familiare, in altri termini l'efficacia dell'"ascensore sociale" in un deter-

umano, si dovrebbe dire che la scuola corrisponde a quegli organi che nell'organismo umano hanno la funzione di creare il sangue [...]. *La scuola, organo centrale della democrazia, perché serve a risolvere quello che secondo noi è il problema centrale della democrazia: la formazione della classe dirigente*. La formazione della classe dirigente, non solo nel senso di classe politica, di quella classe cioè che siede in Parlamento e discute e parla (e magari urla) che è al vertice degli organi più propriamente politici, ma anche classe dirigente nel senso culturale e tecnico: coloro che sono a capo delle officine e delle aziende, che insegnano, che scrivono, artisti, professionisti, poeti. Questo è il problema della democrazia, la creazione di questa classe, la quale non deve essere una casta ereditaria, chiusa, una oligarchia, una chiesa, un clero, un ordine. No. Nel nostro pensiero di democrazia, la classe dirigente deve essere aperta e sempre rinnovata dall'afflusso verso l'alto degli elementi migliori di tutte le classi, di tutte le categorie [...]. Questo può farlo soltanto la scuola, la quale è il complemento necessario del suffragio universale. La scuola, che ha proprio questo carattere in alto senso politico, perché solo essa può aiutare a scegliere, essa sola può aiutare a creare le persone degne di essere scelte, che affiorino da tutti i ceti sociali».

⁹TUCIDIDE, *La guerra del Peloponneso*, II, 37, 3-4: "Qui ad Atene noi facciamo così. Un uomo che non si interessa allo Stato noi non lo consideriamo innocuo, ma inutile; e benché in pochi siano in grado di dare vita ad una politica, beh tutti qui ad Atene siamo in grado di giudicarla".

minato Paese, l'Italia è al 34esimo posto, tra gli ultimi in Europa¹⁰; e non poco contribuisce il sistema scolastico a questa posizioni in classifica certamente non lusinghiera¹¹.

D'altronde, i dati sempre più inquietanti sulla progressiva riduzione dell'affluenza alle urne¹² dimostrano che la scuola italiana non stia svolgendo il suo compito "democratico" neppure sul piano della partecipazione politica delle masse. Ciò non desta meraviglia. Secondo un'indagine condotta dall'OCSE nel 2023, circa un italiano su tre, di età ricompresa tra i 16 e i 65 anni (il 37% del totale), è "analfabeta funzionale", cioè non riesce a comprendere appieno

¹⁰ PICTET, *La mobilità sociale e i fattori che la influenzano*, febbraio 2025, reperibile in *am.pictet.com*, per il quale "Il *World Economic Forum* ha costruito il "*Global Social Mobility Index*", calcolato su cinque dimensioni determinanti ai fini della mobilità sociale: 1) assistenza sanitaria, 2) scuola (accesso, qualità ed equità), 3) accesso alla tecnologia, 4) lavoro (opportunità, salari, condizione), 5) protezioni sociali e istituzioni inclusive (...). Il *World Economic Forum* ha classificato 82 paesi nel *Global Social Mobility Report*. Al primo posto si trova la Danimarca, seguita da Norvegia e Finlandia. I primi dieci Paesi con i punteggi più alti nell'indice di mobilità sociale si trovano in Europa e la maggior parte di questi sono Paesi nordici. Si tratta di Paesi che hanno eccellenti opportunità di lavoro, reti di sicurezza sociale e programmi educativi di alta qualità. Tra le economie del G7, la Germania è la più mobile socialmente, seguita dalla Francia. La Russia, al 39esimo posto, è la migliore tra le economie del gruppo Brics, precedendo la Cina (45esima), il Brasile (60esimo), l'India (76esima) e il Sudafrica (77esimo)".

¹¹ *Idem*: "L'Italia si trova al 34esimo posto, con un punteggio di 67,4, superata da Portogallo e Spagna. Piazzandosi tra gli ultimi Paesi in Europa per mobilità sociale. Il nostro Paese ottiene il punteggio più alto nell'ambito della salute, con 90,1 punti, occupando il nono posto per la qualità e l'accesso alla sanità e il quarto posto per l'aspettativa di vita. In termini di accesso all'istruzione, qualità ed equità, invece, da un lato ha un buon rapporto studenti-insegnanti, dall'altro però si caratterizza per "una mancanza di diversità sociale" nelle scuole, che non favorisce l'inclusione tra ceti diversi. Tra i punti deboli dell'Italia, il *World Economic Forum* indica anche l'alta percentuale di inattivi tra i giovani e le limitate possibilità di formazione, con enormi difficoltà per i disoccupati di accedere a corsi per migliorare le proprie competenze. Molto scarse anche le opportunità di lavoro: l'Italia si colloca al 69esimo posto a causa dei bassi livelli di occupazione". Sul punto si rinvia anche alle considerazioni di A. LAURO, *Un doversi di justice: le sfide dell'uguaglianza nel diritto all'istruzione scolastica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2023, p. 43, il quale configura un "blocco dell'ascensore sociale", ed ivi ai riferimenti bibliografici di cui alla nt. 59.

¹² Analizza le ultime elezioni regionali, che hanno riguardato Campania, Puglia e Toscana, soffermandosi sul tema dell'astensionismo, L. PREGLIASCO – V. PORTA, *Geografie stabili e astensione crescente. Un bilancio politico-elettorale delle Regionali 2025*, in *Federalismi.it*, n. 32, 2025, VI, per i quali "La diminuzione media è pari a 10,9 punti percentuali, con un picco particolarmente significativo in Veneto, dove la partecipazione si riduce di 16,6 punti. Si tratta di un dato che conferma una tendenza ormai strutturale dell'elettorato italiano: l'astensionismo non è più fenomeno episodico, ma cifra stabile del rapporto sempre più debole tra cittadini e voto". Per un'analisi dello stesso fenomeno con riferimento alle ultime elezioni europee v., degli stessi Autori, *Europee: Italia al voto tra astensionismo e polarizzazione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2024, pp. 4 ss. Valutano il fenomeno sul piano costituzionale S. SASSI, *Gli elettori fantasma. Un'analisi dell'astensionismo elettorale*, in *Rass.Parl.*, n. 2, 2025, pp. 445 ss.; S. LIETO, *Astensionismo populista e rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2024; A. MAZZOLA, *L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, in *Consulta online*, n. 3, 2023, pp. 991 ss.; M. FIORILLO, *Dalla partecipazione militante, all'astensionismo indifferente. Appunti su origine e linee di sviluppo della forma di governo repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2023, 1, pp. 54 ss.

testi semplici¹³; con la conseguenza che, anche per l'incapacità di interpretazione di quanto accade (a partire dalla difficoltà di leggere un banale articolo di giornale), la disaffezione per la politica dilaghi e con essa una crescente propensione a favore di regimi autoritari e antidemocratici¹⁴.

Ovviamente, entrambe le rilevazioni, ma soprattutto la seconda, destano una preoccupazione prepotente in chiunque abbia a cuore le istituzioni democratiche. Ciò dovrebbe indurre la classe dirigente del Paese a superare gli steccati ideologici e le sterili contrapposizioni di parte per aprire un confronto serio su come intervenire per invertire le descritte tendenze ... a partire da una seria riforma della scuola.

3. Centrale per una lettura del ruolo costituzionale della scuola è anche l'art. 2 Cost. Si può cogliere, infatti, una continuità speculare e profonda fra il compito che la disposizione costituzionale attribuisce alla Repubblica nel suo insieme e l'istituzione scolastica in particolare: a ben riflettere, infatti, la Repubblica, nel riconoscere i diritti inviolabili, opera per assicurare il pieno sviluppo di ogni persona, cioè lo svolgimento equilibrato della "personalità"

¹³ F.Q., *Ocse: "Il 35% degli italiani adulti non è in grado di capire testi lunghi e di valutare dati e statistiche"*, in *Il fatto quotidiano* del 10 dicembre 2025, per la quale "Più di un terzo degli italiani adulti non è in grado di comprendere testi lunghi e articolati, di fare calcoli complessi, analizzare le informazioni statistiche, valutare i tassi e risolvere problemi che presentano molteplici passaggi o variabili. E così gli adulti italiani di età compresa tra i 16 e i 65 anni hanno performance e competenze cognitive inferiori alla media dei Paesi Ocse. È quanto emerge dall'indagine sulle Competenze degli Adulti 2023 dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico relativa a 160mila persone tra i 16 e i 65 anni residenti in 31 Paesi". Conf. C. TUCCI, *Indagine Ocse: in Italia 1 adulto su 3 ha competenze inadeguate*, in *Sole 24ore* del 10 dicembre 2024.

¹⁴ Così non sorprende la più recente analisi del CENSIS, commentata da A. ARACHI, *Affascinata dagli autocrati e dal sesso. L'Italia del 2025*, in *Corriere della Sera* del 6 dicembre 2025, pp.1 e 17, per la quale "La 59esima fotografia del Censis rappresenta un'Italia selvaggia che pensa al sesso e si arrabatta tra le difficoltà di arrivare a fine mese e l'insofferenza per la politica che, così come è oggi, gli italiani non sopportano più. Il 30% è addirittura convinto che le autocrazie siano più adatte allo spirito del tempo. Hanno fiducia in Putin (12,8%), in Orbán (12,4%), in Erdogan (11%), Trump (16,3%) e persino in Xi Jinping (13,9%). In calo le spese per libri e cultura, in aumento quelle per i telefonini". Il rapporto fra l'imbarbarimento culturale della nazione e l'astensionismo è evidenziato anche da G. DE RITA, in una intervista a commento proprio dei dati Censis 2025: F. AMABILE, intervista a G. DE RITA, *La politica non sa più ascoltare. È il ceto medio a salvare l'Italia*, in *La Stampa* del 7 dicembre 2025, p. 10: "*D. Come è cambiata l'Italia della cultura, invece? È uno strazio. Questo resistere sul piano economico insieme con la tendenza all'individualismo non dà spazio alla cultura. La cultura di massa è vittima di una spettacolarizzazione che fa sì che le persone preferiscano occuparsi delle proprie cose. Si crea una perdita in termini di appartenenza di vita, di traguardi collettivi. D. E anche per questo motivo che non si va più a votare e si ha fiducia negli autocrati? Se non ho la percezione di essere dentro un processo reale ma di vivere in un processo governato da poche persone finisco per non andare a votare e affidarmi ai pochi che hanno potere*".

di ciascuno; ed insieme richiede, quasi in un “sinallagma politico”, l’adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale. Il compito della Repubblica si ottiene, cioè, “educando” le cittadine ed i cittadini, soprattutto attraverso le formazioni sociali che sono espressamente riconosciute quale luogo di sviluppo della personalità, *in primis* famiglia e scuola; ma anche i doveri di solidarietà politica, economica e sociale, a propria volta, possono essere esercitati se le cittadine ed i cittadini sono stati specificamente “istruiti” per adempiere adeguatamente ai loro compiti, essendo nelle condizioni di farsi carico dell’interesse generale (art. 118, comma 4 Cost.), di svolgere un lavoro (art. 4 e 35 ss. Cost.) o un’attività economica (artt. 41 ss. Cost.), di contribuire alla definizione della politica nazionale (art. 49 Cost.) e dell’indirizzo politico del Paese (artt. 48 e 51 Cost.)¹⁵. Insomma, sarebbe difficile solo ipotizzare un “sinallagma politico”, tra il riconoscimento dei diritti fondamentali e la richiesta di adempimento dei doveri di solidarietà, se la Costituzione non prevedesse poi l’istituzione scolastica, quale luogo elettivo, accanto alla famiglia, dell’educazione, cioè dello sviluppo della personalità di ciascuno, e dell’istruzione, cioè di acquisizione delle competenze che consentano l’adempimento dei compiti di solidarietà.

Ma la previsione del principio pluralista nell’art. 2 della Costituzione, specie dopo l’introduzione nel 2001 del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4 Cost.), è chiave di lettura anche di un altro aspetto essenziale della nostra scuola: l’equiparazione, entro un sistema nazionale di istruzione, tanto della scuola pubblica che di quella parificata, entrambe “servizio pubblico”, espressione di comunità umane, definite e tutelate nell’art. 2 Cost. (a partire dalla famiglia). Da questo punto di vista la l. n. 62 del 2000, che detta norme sulla parità scolastica, ha rappresentato una conquista importante¹⁶; anche se rimane aperto (e controverso) il tema del

¹⁵ Sulla differenza concettuale fra educazione ed istruzione ci si sofferma in M. GALDI, *Riflessioni sparse su scuola e Costituzione*, cit. Ma vedi anche R. MARZO, *A proposito di insegnamento, istruzione ed educazione (ovvero proposte per una “sistemazione” a partire dal testo della costituzionale)*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2024, pp. 52 ss. e R. MASSA, *Cambiare la scuola: educare o istruire?*, Franco Angeli, Milano, 2023; M. BOTTIGLIERI, *Istruire o educare?: le nuove sfide della scuola*, Armando Curcio Editore, Roma, 2023.

¹⁶ Ritiene, invece, che questa disciplina sia addirittura incostituzionale, in quanto attribuirebbe la funzione della pubblica istruzione a scuole che non assicurano la libertà di insegnamento e che sarebbero quindi prive di un requisito costituzionalmente indispensabile, A. DI GIOVINE, *Tracce di pensiero illiberale alla Costituente: i diversi approdi nel testo costituzionale (seconda parte)*, in *Giur.cost.*, n. 3, 2024, p. 1164. Conf. C. MARZUOLI, *Istruzione e “Stato sussidiario”*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2002, p. 154. Eppure, che vi sia un “diritto dei genitori di assicurare” l’educazione e l’insegnamento “secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche” è oggi riconosciuto anche dall’art. 2 Primo protocollo aggiuntivo alla CEDU: “Il diritto all’istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell’esercizio delle funzioni che assume nel campo dell’educazione e dell’insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale edu-

sostegno pubblico alle scuole paritarie¹⁷. Ora, applicando il valore conformativo della Costituzione, appare utile chiedersi, rispetto ai profili segnalati, se la scuola italiana stia svolgendo il suo compito. Impossibile, certo, rispondere *funditus* a questa domanda, dati i limiti intrinseci di questo lavoro; ma basti richiamare il tema dell'emergenza educativa, da più parti segnalato¹⁸, e riferirsi ai risultati, talora sconcertanti, delle prove Invalsi¹⁹, per constatare amaramente l'inadeguatezza del nostro sistema scolastico, sia rispetto al compito educativo che a quello dell'istruzione.

4. La declinazione dell'eguaglianza, formale e sostanziale, trova sul versante dell'istruzione un significativo ambito di attuazione²⁰. Entrambi gli aspetti sono coinvolti dalle norme della Costituzione dedicate alla scuola, che, sotto il profilo dell'eguaglianza formale, prevedono, all'art. 33, comma 2, che lo Stato debba dettare "norme generali sull'istruzione", istituendo percorsi omogenei per tutti i discenti, frequentanti tanto le scuole pubbliche che quelle ad esse parificate²¹; che per i frequentanti le scuole paritarie sussista, ex art. 33,

cazione e tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche".

¹⁷ M. CROCE, *Le libertà garantire dell'art. 33 Cost. nella dialettica irrisolta (e irrisolvibile?) individualismo-comunitarismo*, in *Dir.publ.*, n. 3, 2009, p. 913, il quale, dopo aver analizzato l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, constata come "l'operatività del divieto di finanziamento statale conserva una efficacia residuale nei confronti della scuola privata non paritaria". Conf. G. PITRUZZELLA, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in AA.VV., *Il pluralismo nella Giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 228.

Proprio mentre questo contributo stava andando in stampa è apparsa la notizia dell'approvazione nella legge di bilancio per il 2026 di un pacchetto di interventi a favore delle scuole parificate, che "introduce un contributo fino a 1.500 euro per studente destinato alle famiglie con Isee sotto i 30mila euro che scelgono una scuola paritaria nella secondaria di primo grado o nel primo biennio delle superiori. La misura, finanziata con un tetto di spesa di 20 milioni di euro, si affianca all'aumento di 86 milioni del fondo per le paritarie e alla norma che chiarisce la loro natura non commerciale quando le rette restano sotto il costo medio per studente fissato annualmente dal ministero. In questi casi, gli immobili usati per l'attività scolastica non sono soggetti all'Imposta Municipale Propria (l'Imu). Un chiarimento atteso da anni, dopo un lungo contenzioso fiscale, che consente anche l'esenzione dall'Imu". M. JATTONI DALL'ASÉN, *Aiuti alle scuole paritarie: la Manovra azzera l'Imu e rafforza i bonus. Il governo: «Più libertà di scelta»*, in *Corriere della Sera* del 30 dicembre 2025.

¹⁸ Ci si è occupati di questo aspetto già in M. GALDI, *Emergenza educativa e "scuola etica" in Italia. Profili costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2025, pp. 112 ss.

¹⁹ A. GAVOSTO – B. ROMANO, *Invalsi 2025: il grido d'allarme risulta ancora più forte*, in *Lavoce.info* del 1° agosto 2025, rilevano come "I dati Invalsi confermano le debolezze storiche del sistema scolastico, aggiungendone di nuove, specie nella scuola primaria. Se si fa fatica a garantire livelli accettabili di competenze di base a tutti gli studenti, anche le eccellenze diminuiscono".

²⁰ A. LAURO, *Un doviur de justice: le sfide dell'uguaglianza nel diritto all'istruzione scolastica*, cit., pp. 27 ss.

²¹ Ricostruisce i contenuti delle "norme generali sull'istruzione", attraverso la giurisprudenza costituzionale, F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la*

comma 4, un diritto alla parità di trattamento²²; nonché, all'art. 34 commi 1 e 2, dispongono l'apertura della scuola a tutti e la gratuità e obbligatorietà dell'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni. Sotto il profilo dell'eguaglianza sostanziale, invece, stabiliscono all'art. 34, che "i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi" (comma 3), nonché che questo diritto sia reso effettivo "con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso" (comma 4)²³.

Non vi è dubbio, tuttavia, che, come evidenziato fin dagli albori del moderno costituzionalismo²⁴, la scuola abbia, nella cornice dei principi dello Stato di diritto e quindi nel rispetto del principio di eguaglianza formale, una fondamentale funzione di promozione soprattutto dell'eguaglianza sostanziale, come straordinario strumento di attuazione del compito costituzionale della Repubblica di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" che "impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Da questo punto di vista, si può dire che la scuola dovrebbe svolgere una funzione strumentale all'attuazione dell'art. 3, comma 2 Cost., paragonabile per rilievo, nel nostro ordinamento, solo al principio di progressività dell'imposta, di cui al secondo comma dell'art. 53 Cost., che pure avrebbe dovuto permettere una adeguata redistribuzione della ricchezza²⁵. E, tuttavia, l'adempimento di questo compito, lo si è già visto riportando i dati sulla scarsa mobilità sociale del nostro Paese, non pare certo adeguatamente conseguito dalla Repubblica,

Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali, in *Le Regioni*, n. 3, 2010, pp. 514 ss.

²² "La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali".

²³ Condivisibile, in chiave di uguaglianza sostanziale, è l'interpretazione di questa norma per la quale "i «capaci e meritevoli» privi di mezzi, che, come tali, hanno diritto di proseguire negli studi, non dovrebbero individuarsi solo nella ristretta cerchia degli studenti eccellenti, dovendosi considerare titolari di detto diritto anche tutti quegli studenti in condizioni economiche svantaggiate che risultino comunque in grado di portare a compimento gli studi intrapresi". Cfr. F. MIDIRI - P. PROVENZANO, *La costituzione «dimenticata». Il diritto allo studio e il merito*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2021, p. 189.

²⁴ A. LAURO, *op.cit.*, p. 27 ricorda l'espressione utilizzata dal Condorcet nel *Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique*, presentato il 2 e 21 aprile 1792 all'Assemblea Nazionale a nome del *Comité d'instruction publique*, creato all'interno del Parlamento francese: "*Elle est, pour la puissance publique, un devoir de justice*".

²⁵ Sul tradimento di questo principio e sulla insufficiente redistribuzione della ricchezza nel nostro Paese, nonché sulla conformità a Costituzione di un intervento straordinario di imposizione patrimoniale, ci si permette di rinviare a M. GALDI, *Crisi economica e Costituzione: fra inadeguato funzionamento del sistema tributario ed esigenza di redistribuzione della ricchezza*, in *Rassegna di Studi e Ricerche pubblicistiche*, Editrice Gaia, Angri, 2014, pp. 7 ss.

mancando interventi efficaci tanto da parte dello Stato, che da parte delle Regioni, le quali, per lo più, si limitano a realizzare iniziative estemporanee, in genere su richiesta delle istituzioni scolastiche più sensibili ed attive, senza riuscire a mettere in campo politiche complesse, che conseguano l'effettiva inclusione di tutti gli alunni nei percorsi formativi²⁶.

In vero, il legislatore ordinario, dando attuazione al valore costituzionale dell'eguaglianza sostanziale, ma evidentemente andando ben oltre la lettera stessa della Costituzione - che all'art. 38, comma 3, si limitava a prevedere per "gli inabili ed i minorati" solo un "diritto all'educazione e all'avviamento professionale"²⁷ - ha previsto la cd. "individualizzazione" dei percorsi scolastici, che devono tener conto tanto dei "disturbi specifici dell'apprendimento" (l. 170 del 2010) che dei "bisogni educativi speciali"²⁸, istituendo allo scopo i cd. "insegnanti di sostegno", il cui compito è quello di favorire l'inclusione scolastica degli alunni con diversa abilità, attraverso la redazione dei cd. PEI (Piani Educativi Individualizzati)²⁹. Se, tuttavia, anche grazie a fondamentali interventi della Consulta³⁰, sul piano del pieno riconoscimento del diritto all'istruzione delle persone con diversa abilità il nostro Paese investe rilevanti

²⁶ Quanto alla deficienza dell'approccio regionale si rinvia, a titolo esemplificativo, alle riflessioni di M. TUOZZO, *La scuola è aperta ugualmente a tutti? Note sulla povertà educativa in Campania*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, 2023, pp. 259 ss. e a T. CERRUTI, *L'attuazione dell'eguaglianza sostanziale nella disciplina della Regione Piemonte in materia di istruzione*, *ivi*, pp. 391 ss. Sembra, invece, apprezzare l'impostazione adottata in regione Lombardia, a partire dalla l. reg. n. 19 del 2007, G. MATUCCI, *Fra esigenze d'inclusione scolastica, valorizzazione del merito e libertà di scelta. Considerazioni sul modello lombardo d'istruzione*, *ivi*, pp. 329 ss. L'A. riporta anche l'esperienza del cd. "buono scuola" (...) "finalizzato a sostenere la retta d'iscrizione e la frequenza di scuole primarie e secondarie statali e paritarie. Il valore del buono tiene conto della fascia ISEE, dell'ordine e grado di scuola frequentata e del c.d. «Fattore Famiglia Lombardo», istituito dalla l.r. 27 marzo 2017, n. 10, con l'intento di assicurare punti aggiuntivi, e quindi diritto di precedenza in graduatoria, al nucleo familiare che versi in un particolare stato di bisogno, dedotto da una serie di fattori, quali la presenza di anziani e/o persone con disabilità o non autosufficienti; di una donna in stato di gravidanza; di un mutuo per l'acquisto per l'abitazione principale; di un numero di figli uguale o superiore a tre o dalla presenza di un solo genitore". *Idem*, p. 332.

²⁷ L. VIOLINI, art. 38, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, pp. 775 ss.

²⁸ Fra i quali, in vero, il DM 27 dicembre 2012 ricomprende, accanto alla condizione di diversa abilità, anche lo "svantaggio scolastico" derivante dalle condizioni economico-sociali.

²⁹ La figura dell'insegnante di sostegno è stata prevista per la prima volta dalla l. n. 517/77, ma ha trovato una disciplina più compiuta soprattutto nella l. n. 104/92, che definisce lo status di "handicap" e il diritto ai sostegni, e nel D.Lgs n. 66/2017, che ha complessivamente riorganizzato la normativa sull'inclusione scolastica, introducendo il cd. "Profilo di Funzionamento" e il "Piano Educativo Individualizzato" (PEI), basati sul modello bio-psico-sociale dell'ICF (Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute) dell'OMS. Sul punto v. A. LAURO, *op.cit.*, pp. 39-41 e G. MATUCCI, *Personalizzazione degli apprendimenti, eguaglianza, capacità*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2021, pp. 87 ss.

³⁰ Ricostruisce in modo sistematico il contributo recato dalla Corte costituzionale C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*, in questa Rivista, n. 1, 2023, 104 ss.

risorse³¹, non si può dire avvenga altrettanto con riferimento ad altre condizioni di disuguaglianza sostanziale, a partire da quelle che riguardano gli alunni provenienti da famiglie a reddito basso, ovvero quelli di origine straniera, che hanno serie difficoltà financo nell'utilizzo della lingua italiana³²; per entrambi i quali, ad esempio, costituirebbe una preziosa opportunità permettere in modo generalizzato la frequenza gratuita delle mense scolastiche ed il tempo prolungato; così da superare le condizioni di effettiva disuguaglianza particolarmente accentuate soprattutto in alcune zone del Paese. Ma anche con riferimento a questo profilo, si deve prendere atto che i principi costituzionali siano ancora ben lungi dall'essere attuati dal nostro sistema di istruzione.

5. Interessante, perché si presta ad una plurima applicazione, è il rapporto della scuola con il principio lavorista. Certamente il sistema di istruzione rappresenta uno strumento essenziale per l'accesso al mondo del lavoro, dovendo fornire agli allievi non solo conoscenze teoriche, ma anche “competenze”, cioè quelle abilità che permettano di “fare”, affrontare situazioni, risolvere problemi in modo efficace e produttivo, preparare, dunque, al lavoro. In questa direzione si è chiaramente indirizzata l'evoluzione della scuola italiana, come dimostra, ad esempio, la previsione della cd. “alternanza scuola lavoro” (ASL)³³. Il tema è di stringente attualità, se di recente, anche il Ministro dell'I-

³¹ Sul punto v. A. GIULIANI, *Alunni disabili e docenti di sostegno, è boom: uno per classe, i prof (1 su 3 precario e tanti non specializzati) costano 5 miliardi*, in www.tecnica dellascuola.it del 25 settembre 2023, per il quale “Il boom vi è stato anche tra i docenti di sostegno, per i quali lo Stato spende ormai oltre 5 miliardi l'anno: l'Ufficio di statistica del Ministero qualche giorno fa ha rilevato che sono 194.481, compresi quelli in deroga, un dato peraltro anche in difetto perché in questo periodo dell'anno in via di aggiornamento e continua integrazione da parte degli Uffici scolastici”. Più di recente v. A. CORLAZZOLI, *Sostegno, i docenti precari continuano ad aumentare (+18mila) e la continuità didattica resta un miraggio per molti ragazzi disabili. Ecco i numeri ufficiali*, in *Il fatto quotidiano* del 16 ottobre 2025, per il quale: “Nemmeno il Governo Meloni ce l'ha fatta: i docenti precari sul sostegno continuano ad aumentare. La linea del grafico sui supplenti individuati per i ragazzi disabili di ogni ordine e grado è sempre più in salita: quest'anno – secondo i dati forniti negli ultimi giorni dal ministero dell'Istruzione e del Merito – sono 121.026. Circa 18mila in più rispetto allo scorso anno. Una vera e propria emorragia che deve fare i conti con il fatto che i posti di sostegno (in generale, stabili e “in deroga” ovvero precari) in vent'anni sono aumentati a dismisura: da 94.430 nel 2011/12 a 234.460 nel 2023/24”.

³² F. BIONDI DAL MONTE - S. FREGA, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola: immigrazione, inclusione e contrasto alla dispersione scolastica*, Franco Angeli, Milano, 2023 e, più di recente, con particolare riferimento ai minori stranieri che giungono nel nostro Paese senza i genitori, G. Trenta, *Diritto all'istruzione: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2025, pp. 1-16 nonché E. BOLOGNESE, *L'effettività del diritto all'istruzione dei minori stranieri non accompagnati*, in dirittifondamentali.it, n. 3, 2024, p. 117 ss.

³³ Prevista nell'art. 4 l. n. 53/2003 e disciplinata dal D.Lgs. n. 77/2005, l'Alternanza scuo-

struzione e del Merito ha evidenziato, in una lettera alle famiglie, che la scelta della scuola da frequentare dovrebbe assumersi anche considerando le reali opportunità di lavoro che il mercato offre³⁴.

Si è già scritto altrove, che la funzione della scuola di preparare al lavoro sia implicitamente ricompresa nella stessa nozione di “istruzione”, come formazione propedeutica all’adempimento dei compiti di solidarietà economica, politica e sociale; ma enfatizzare eccessivamente la funzionalizzazione della scuola al lavoro fa correre il rischio di snaturare l’istituzione scolastica, compromettendo l’altrettanto centrale funzione educativa (cioè di definizione della personalità) e ridimensionando la funzionalizzazione rispetto ai compiti di solidarietà “politica” e “sociale”, che nell’impianto costituzionale sono pari-ordinati alla solidarietà “economica”, nel cui ambito può collocarsi la preparazione tanto al lavoro quanto all’impresa³⁵.

D'altronde, la scuola è prima di tutto luogo di libera determinazione della personalità del discente, lenta acquisizione della propria vocazione, maturazione di scelte nella consapevolezza progressivamente acquisita delle proprie attitudini, che solo dopo un periodo dedicato allo studio (determinato dalla

la-lavoro dovrebbe consentire di realizzare modalità flessibili di apprendimento, arricchire la formazione personale e realizzare un organico collegamento tra scuola e lavoro. In particolare, l'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 77/2005 stabilisce che i periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro fanno parte integrante dei «percorsi formativi personalizzati e sono finalizzati alla realizzazione del profilo educativo e professionale del corso di studi e degli obiettivi specifici di apprendimento stabiliti a livello nazionale e regionale». In tema v. F. GASPARI, *Il diritto all'istruzione dalla riforma Gentile alla "Costituzione scolastica", ovvero del "sabotaggio della Costituzione"*, in *Nomos*, n. 1, 2024, pp. 10 ss. Quanto ai profili connessi alla sicurezza sul lavoro v. P. IACONO - A. NEBBIOSO - L. BOI, ET AL., *Sicurezza nei luoghi di istruzione e formazione*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, n. 3, 2021, pp. 445 ss. Quanto ai profili di responsabilità penale in caso di infortuni v. M. GROTTO - V. FRANCHIN, *L'alternanza scuola-lavoro: compiti e responsabilità penali dei soggetti coinvolti*, in *Cassazione penale*, n. 2, 2023, pp. 616 ss.

³⁴ Nella lettera il Ministro Valditara evidenzia come, nel periodo 2025-2029, le aziende avranno bisogno di 1,6/1,8 milioni di lavoratori in possesso di un diploma di secondo grado ed evidenzia, in particolare, il ruolo delle cd. “ITS Academy”: “Mi sembra utile evidenziare che sono ormai entrati a pieno regime i percorsi della filiera tecnologico professionale che consentono agli studenti dopo solo quattro anni di scuola tecnica o professionale di entrare immediatamente nel mondo del lavoro con qualifiche particolarmente richieste e ben retribuite, di iscriversi all’università ovvero di conseguire con ulteriori due anni di studio il diploma di tecnico superiore rilasciato dagli Its Academy, cioè un titolo di studio di livello terziario a cui corrisponde un profilo di tecnologo che permette un rapido e appagante inserimento lavorativo. A tal riguardo, i dati di monitoraggio a disposizione evidenziano un tasso di occupazione molto alto, pari a circa l’84%, a un anno dal diploma Its”. Cfr. A. CORLAZZOLI, *Iscrizioni alla scuola secondaria, la lettera di Valditara “sponsorizza” gli istituti tecnici. Ai licei solo quattro righe, ancora meno al percorso “made in Italy”*, in *Il fatto quotidiano* del 9 dicembre 2025.

³⁵ R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomia e mercato*, Ediesse, Roma, 2019, *passim*, ma p. 16, la quale contesta “un’istruzione, sovente oggetto di interventi normativi frammentati e settoriali, in cerca di una identità e quasi di una nuova legittimazione, con il riferimento pressoché esclusivo alla preparazione al mondo del lavoro” (il corsivo è nostro).

legge e comunque non inferiore ad otto anni) consentirà l'esercizio del "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, comma 2, Cost.).

Ulteriore relazione fra la disciplina costituzionale della scuola e del lavoro si può cogliere nel rapporto binario "diritto/dovere", rinvenibile espressamente nell'art. 4 Cost. ma implicitamente anche nelle disposizioni della cd. "Costituzione scolastica", se la dimensione deontica è espressa dalla previsione dell'obbligatorietà dell'istruzione inferiore (art. 34, comma 2, Cost.)³⁶ e quella del diritto si desume sin dalla previsione dell'apertura della scuola a tutti (art. 34, comma 1, Cost.), oltre che del "diritto" di "capaci e meritevoli" di raggiungere i gradi più alti degli studi, anche se privi di mezzi (art. 34 Cost., comma 3). Peraltro, la natura complessa del diritto/dovere di frequentare la scuola si presenta ben più effettiva in termini giuridici del diritto/dovere di lavorare, che configura piuttosto un obiettivo della Repubblica non giustiziabile, nel senso che un disoccupato non potrebbe certo citare alcuno in giudizio, se non riesce a trovare lavoro; mentre un genitore che non consenta ai figli la frequenza della scuola è potenzialmente soggetto a sanzioni penali, oltre che all'intervento dei servizi sociali e del Tribunale dei minori³⁷. Entrambe le previsioni, tuttavia, sono accomunate da una forte valenza etica: la "Repubblica fondata sul lavoro" chiede ai suoi cittadini che si impegnino tanto nello studio quanto nel lavoro, perché entrambe le attività concorrono, indirettamente e direttamente, al progresso della società; essa, del pari, si spende per garantire adeguatamente a tutti sia la scolarizzazione che il lavoro, così da assicurare la piena realizzazione di ogni persona.

In ogni caso, che la scuola debba preparare le nuove generazioni a diven-

³⁶ S. TORRICELLI, *L'istruzione dentro e fuori il sistema: la scuola, la non scuola*, in *Dir pubbl.*, n. 2, 2025, pp. 637 ss., nel quale l'A. analizza il fenomeno dell'*homeschooling*, di recente balzato agli onori delle cronache per la vicenda della cd. "famiglia del bosco".

³⁷ Con il cd. "Decreto Caivano" (D.L. 15/9/2023 n. 123) è stato riscritto l'art. 570-ter c.p., rubricato "Inosservanza dell'obbligo dell'istruzione dei minori": "Il responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione che, ammonito ai sensi dell'articolo 114, comma 1 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, non prova di procurare altrimenti l'istruzione del minore o non giustifica con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, la mancata iscrizione del minore presso una scuola del sistema nazionale di istruzione, o non ve lo presenta entro una settimana dall'ammonizione, è punito con la reclusione fino a due anni". Per il secondo comma del citato articolo "Il responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione che, ammonito ai sensi dell'articolo 114, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 per assenze ingiustificate del minore durante il corso dell'anno scolastico tali da costituire elusione dell'obbligo di istruzione non prova di procurare altrimenti l'istruzione del minore o non giustifica con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, l'assenza del minore dalla scuola, o non ve lo presenta entro una settimana dall'ammonizione, è punito con la reclusione fino a un anno".

tare protagoniste nella società è indubbio; e l'enfasi con la quale la nostra Costituzione valorizza il lavoro (valore fondante nell'art. 1; diritto e dovere nell'art. 4) giustifica ampiamente che nei programmi di studio trovino posto insegnamenti professionalizzanti ed iniziative, come l'alternanza scuola lavoro, che favoriscano il futuro inserimento lavorativo dei giovani.

6. L'affermazione appena formulata apre un'ulteriore questione: può la Costituzione incidere sui programmi di studio?

Interrogarsi su questa questione, in un momento in cui negli Stati Uniti d'America, a lungo considerati luogo per eccellenza di libertà e democrazia, lo Stato Federale interviene per condizionare i contenuti dell'insegnamento universitario³⁸, non pare affatto peregrino.

Nel dibattito più recente la questione non risulta particolarmente indagata; si rinvencono, invece, tracce della problematica in epoche ormai risalenti, quando, ad esempio, Carlo Esposito, con riferimento all'insegnamento impartito nelle scuole private, notava che “in regime democratico e di relativismo democratico, la richiesta di unità politica pretende solo che la scuola privata da autorizzare, similmente a quella statale, non esalti la violenza antidemocratica e non disprezzi i valori esaltati dalla Costituzione”³⁹; sulla stessa falsariga Costantino Mortati, sosteneva, alcuni anni più tardi e con riferimento a tutte le scuole (pubbliche e private), che la libertà di insegnamento incontrerebbe come limite solo la “svalutazione” e la “denigrazione” di quel “patrimonio spirituale comune della nazione” costituito dai valori etici supremi della Costituzione⁴⁰.

Ora, certamente non si può escludere che esistano limiti ai contenuti dell'insegnamento ed essi coincidono con quelli imposti alla libertà di manifestazione del pensiero, dal buon costume (art. 21, comma 6, Cost.) ai c.d. “delitti di opinione”⁴¹ e, in un approccio ormai globalizzato, dal cd. *hate spe-*

³⁸ Sulla inquietante vicenda v. A. LAZZARINI, *Harvard v. Trump: la libertà accademica come autonomia istituzionale*, in *DPCE online*, n. 3, 2025, pp. 1559 ss. e Id., *Harvard-gate? Un breve commento sulla libertà d'espressione nei campus americani*, *ivi*, n. 1, 2024, pp. 569 ss.

³⁹ C. ESPOSITO, *Contenuto e limiti della libertà di istituire scuole*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 493.

⁴⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, Tomo II, p. 1106. Conf. G. FONTANA, *Art. 33 Cost.*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione italiana*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 684, per il quale costituirebbe limite della libertà di insegnamento l'ordine pubblico costituzionale, quale “insieme dei principi e dei valori costituzionali inderogabili che informano e conformano pervasivamente ogni parte dell'ordinamento”. Detto limite, invece, subirebbe per la scuola privata un notevole ridimensionamento, essendo inteso come limite “di carattere essenzialmente negativo”, a giudizio di V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv.trim.dir.pubb.*, 1956, p. 79.

⁴¹ R. BARTOLI, *Reati di opinione e costituzionalismo*, in *Diritto penale e processo*, n. 1, 2025,

*ech*⁴². Come si è già avuto modo di analizzare altrove⁴³, d'altronde, i disvalori trovano la propria sede naturale nella legge penale e non nella Costituzione, la quale invece costituisce limite al potere legislativo nel porli, in nome dei principi di libertà, nel caso specifico della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) e, più ancora, della libertà di insegnamento (art. 33, comma 1 Cost.), che, soprattutto nelle scuole superiori e viepiù nelle università, dovrebbe ulteriormente mitigare questi limiti, altrimenti operanti nella loro integrale portata⁴⁴.

Sembra utile soffermarsi però, piuttosto che sul profilo dei limiti all'insegnamento, su quello delle indicazioni positive che possono trarsi dalla Costituzione, rispetto ai contenuti dell'insegnamento stesso, sulla falsariga di quanto affermato con riferimento all'alternanza scuola lavoro ed al principio lavorista (artt. 1 e 4 Cost.).

Altrove, si è già ipotizzata l'esistenza di "contenuti costituzionalmente ne-

pp. 7 ss. Successivamente alla l. 24 febbraio 2006, n. 85, recante "Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione" v. L. ALESIANI, *I reati di opinione. Una rilettura in chiave costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006; A. SPENA, *Libertà di espressione e reati di opinione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, vol. 2-3, 2007, pp. 689 ss. Si segnala, tuttavia, che per impulso della Corte costituzionale, nella maggior parte dei casi, le norme penali che reprimevano qualsiasi pensiero sono state trasformate in limiti "esterni" all'art. 21 Cost. Sul punto v. M. D'AMICO, *Linguaggio discriminatorio e garanzie costituzionali*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2023, p. 209, per la quale "Nella sua giurisprudenza, la Corte costituzionale ha giustificato la permanenza di reati di opinione, ad eccezione del delitto di propaganda e di apologia antinazionale (art. 272, comma 2, c.p.), alla luce del necessario bilanciamento con altri beni di rilevanza costituzionale. Questa interpretazione, criticata profondamente dalla dottrina penalista, consentirebbe una eccessiva compressione della libertà di manifestazione del pensiero e, peraltro, una simile lettura si discosta dai principi enucleati nella sua giurisprudenza dalla Corte europea, dei diritti dell'uomo, secondo la quale la libertà di espressione può essere compressa soltanto se la salvaguardia del bene meritevole di tutela è preminente. Inoltre, in casi come questi, l'area di confine della punibilità, alla luce del bilanciamento, sembrerebbe troppo condizionata dalle opzioni valoriali dell'interprete". E aggiunge: "Una democrazia presidiata dal diritto penale (...) mostra, tuttavia, la propria fragilità proprio nei momenti di crisi e di trasformazione, dove la tentazione di difendersi dal dissenso potrebbe riemergere, utilizzando quelle stesse norme, nate in contesti non democratici con la funzione di limitare o sopprimere la libera manifestazione del pensiero". *Idem*, p. 211.

⁴² Con questa espressione si fa riferimento ai discorsi pubblici che esprimono odio o incoraggiano alla violenza verso una persona o un gruppo, in base a fattori quali la razza, la religione, il sesso o, più in generale, l'orientamento sessuale. In proposito v. I. SPADARO, *Il contrasto allo hate speech nell'ordinamento costituzionale globalizzato*, Giappichelli, Torino, 2020. Ma v., anche E. HEINZE, *Criminalising Hate Speech*, Springer-Verlag, Berlin - Heidelberg, 2024; S. JAKI - S. STEIGER, *Digitale Hate Speech*, Springer - Verlag, Berlin, Heidelberg, 2023; J.W. HOWARD, *Free Speech and Hate Speech*, in *Annual Review of Political Science*, 22, n. 1, 2019, pp. 93 ss.

⁴³ M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2019, pp. 9 s.

⁴⁴ In tal senso già A. PIZZORUSSO, *La libertà d'insegnamento*, in AA.VV., *La pubblica sicurezza*, a cura di P. Barile, Vicenza, 1967, p. 407. Di recente sul tema v. A. RANDAZZO, *La libertà di insegnamento e i suoi limiti (profili di rilievo costituzionale)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2025, pp. 172 ss.

cessari” per l’educazione – istruzione⁴⁵. In quel contributo, nel quale si accennava alla questione *en passant*, nel sottolineare la complessità del tema, si ricordava come esso presupponga “il problema del vincolo stesso che è in grado di esercitare la Costituzione sulle altre fonti dell’ordinamento e dei margini che ha la discrezionalità del legislatore nel darvi attuazione, implicando un’opzione più o meno forte circa l’effettivo vigore delle disposizioni costituzionali”⁴⁶. Si richiamava, in proposito, la distinzione fra “attuazione” e “applicazione” della Costituzione, come emerge dalla prima sentenza della Consulta (n. 1 del 1956) ed è chiaramente ricostruita in dottrina⁴⁷: l’obbligo conformativo che la Carta fondamentale pone, infatti, va al di là della sua efficacia vincolante, come tale rilevabile dalla Corte in sede di sindacato di legittimità costituzionale, orientando teleologicamente le scelte del legislatore, nella direzione di una sempre più piena “attuazione” della “volontà progettuale dei Costituenti”⁴⁸. In ogni caso, appare riduttivo considerare la Costituzione come mero limite esterno dell’insegnamento (non “svalutare”, non “denigrare”, non “disprezzare”), dovendone piuttosto essa costituire, *in primis*, oggetto precipuo, per il valore, altamente educativo, che esprime; e dovendosi trarre da essa, in secondo luogo, tutte le indicazioni possibili perché la scuola, che è fucina di nuova società, generi quelle condizioni culturali diffuse (*idem sentire de re publica*), che favoriscano una convivenza civile conforme ai valori costituzionali⁴⁹.

Peraltro, la Costituzione italiana, a differenza di altri documenti costituzionali più risalenti⁵⁰, contiene indicazioni molto precise in questa direzione.

⁴⁵ M. GALDI, *Emergenza educativa e “scuola etica” in Italia*, cit., p. 126.

⁴⁶ *Idem*, p. 127, nt. 68.

⁴⁷ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Oss.fonti*, n. 1, 2013, p. 8, per il quale “la differenza concettuale dell’attuazione e dell’applicazione della Costituzione (per quanto fatalmente elastica nella concreta pratica dell’ordinamento) era definita con puntualità: la prima sarebbe consistita nel realizzare, secondo le cadenze e le priorità della politica, la volontà progettuale dei costituenti (per come oggettivarsi nel testo delle norme costituzionali); la seconda nel far valere la sua supremazia nei riguardi delle fonti subordinate. Protagonista della prima attività sarebbe stato il legislatore, mentre della seconda sarebbe stato lo stesso giudice costituzionale”.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ A. RUGGERI, *I tre volti dell’unità d’Italia: ieri, oggi, domani*, in *Diritti Regionali*, 14 marzo 2011, § 4, per il quale “La prima delle condizioni perché l’ordinamento possa trasmettersi nel tempo è proprio la condivisione dei valori che si fa pratica giuridica quotidiana, diritto e politica “viventi”, un *idem sentire de re publica* che lega la generazione presente a quella che l’ha preceduta ed a quella che verrà, tutte partecipi di uno stesso destino ed orgogliose della medesima appartenenza; per quanto ci riguarda: tutti Italiani insomma”. Più di recente sul tema v. G. LANEVE, *L’istruzione come fattore di identità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, pp. 452 ss. Di “formazione del cittadino costituzionale” parla E. GIANFRANCESCO, *La comunità scolastica nella forma di stato*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, pp. 564 ss.

⁵⁰ La Costituzione degli Stati Uniti d’America non prevede esplicitamente, a differenza di quanto fanno alcune Costituzioni di Stati membri (ad esempio quella del Wyoming, della Carolina del Nord, di California, Connecticut, Washington, West Virginia, Mississippi, Oklaho-

Si pensi già al primo comma dell'art. 33, che individua nell'*arte* e nella *scienza* il necessario contenuto dell'insegnamento, proclamandone la libertà; a queste materie, la recente riforma dell'art. 33 Cost. ha aggiunto come necessario complemento "l'attività sportiva in tutte le sue forme", di cui "la Repubblica riconosce il valore educativo" (oltre che "sociale e di promozione del benessere psicofisico") (comma 7)⁵¹.

7. Ma indicazioni assai significative si possono cogliere anche dai principi fondamentali della Costituzione, oggetto della presente indagine. Si procederà di seguito, quindi, ad individuare in via esemplificativa alcuni "contenuti costituzionalmente necessari", che si traggono dai primi 12 articoli della Costituzione, senza pretesa di esaustività.

Di immediata percezione è, al riguardo, il rilievo dell'art. 9, comma 1, Cost., che si riferisce alla "cultura" di cui "la Repubblica promuove lo sviluppo", insieme a quello della "ricerca scientifica e tecnica". Ora, con la parola "cultura" si intende, comunemente, "l'insieme delle cognizioni intellettuali che una persona ha acquisito attraverso lo studio e l'esperienza, rielaborandole (...) in elemento costitutivo della sua personalità morale (...) "⁵². In altre parole, stringente è il legame fra la cultura e lo sviluppo della personalità di ciascuno, che non a caso si individua come principale frutto dell'azione educativa della scuola, a segnare una strutturale sinergia fra la funzione – "educazione" e quella "istruzione".

Non vi è dubbio che la cultura si trasmette, *in primis*, per mezzo della lingua italiana, che la veicola, nonostante notoriamente essa non trovi, come

ma, Wisconsin e Kentucky), una indicazione sul diritto all'istruzione. Si rinvia sul punto a D. CAMONI, *Diritto all'istruzione e opinioni dissenzienti in prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 77 ss. Tuttavia, la Corte Suprema non ha mai escluso che possa esistere almeno un diritto minimo all'istruzione (un "*quantum of education*", così in Rodriguez, 411 U.S. 1, 1973). In maniera netta, invece, risultano tutelati i diritti negativi all'istruzione nel senso di non interferenza da parte del governo sul modello educativo scelto, a giudizio di J. E. HAUBENREICH, *Education and the Constitution*, in *Peabody Journal of Education*, 87/4, 2012, pp. 436 ss.

⁵¹ L. cost. 26 settembre 2023, n. 1, recante "Modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva", sulla quale v. A. VUOLO, *Lo sport e la modifica dell'art. 33 della Costituzione*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 2, 2024, pp. 74 ss.; G. MARAZZITA, *Il riconoscimento del valore costituzione dell'attività sportiva*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2024, pp. 110 ss.; S. ROVELLI, *La l. cost. n. 1 del 2023 e lo sport come "materia costituzionale". Brevi riflessioni sul rischio di banalizzazione della Costituzione e sulla funzione di garanzia della revisione costituzionale ex art. 138 Cost.*, in *Oss.cost.*, n. 4, 2024, pp. 142 ss.; E. CATELANI, *Valori e diritti in Costituzione: alla luce del riconoscimento del valore dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2024, pp. 79 ss.; E. BATTELLI, *Il riconoscimento del valore educativo e sociale dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Oss.cost.*, n. 2, 2024, pp. 26 ss.

⁵² Così la voce dell'enciclopedia Treccani *on line*.

invece avviene in documenti fondamentali di altri Paesi⁵³, una sua esplicita previsione costituzionale⁵⁴. Donde, lo studio approfondito della lingua di Dante non può essere estromesso da alcun percorso formativo nel nostro Paese, rappresentando un fattore fortemente identificativo del nostro Popolo⁵⁵.

Connesso alla conoscenza della lingua si presenta lo studio della letteratura italiana, che non solo sostiene la miglior conoscenza della lingua, ma svolge una formidabile azione di definizione identitaria, indispensabile se si intende tutelare, come pure prevede l'art. 9 Cost., il "patrimonio storico e artistico della Nazione", che, evidentemente, non è solo fatto di città d'arte e di musei, ma anche di beni immateriali, quali, ad esempio, la nostra grande poesia, la letteratura, o la straordinaria tradizione musicale⁵⁶. Non pare, infatti, peregrino notare che l'aver inserito il riferimento alla cultura nella stessa disposizione che intende salvaguardare l'unicità della Nazione italiana, costituita dal suo paesaggio e dal suo patrimonio storico e artistico, evidenzia come l'identità nazionale sia il vero bene da salvaguardare e da trasmettere, anche per il tramite dell'insegnamento scolastico, alle future generazioni⁵⁷. Questa chiave di

⁵³ Ad esempio, l'art. 2 della Costituzione francese del 1958, stabilisce espressamente al primo comma che "*La langue de la République est le français*". In proposito v. V. PEPE, *Lingua e diritto in Francia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4, 2016, pp. 967 ss.

⁵⁴ Si registrato negli ultimi anni diverse proposte di revisione della Costituzione con l'inserimento espresso della lingua italiana. Da ultimo v. Atto Camera n. 736, recante "Proposta di legge costituzionale Rampelli ed altri: Modifica degli articoli 6 e 12 della Costituzione, in materia di riconoscimento della lingua italiana come lingua ufficiale della Repubblica e di proclamazione dell'inno nazionale", presentato il 27 dicembre 2022 per iniziativa dei Deputati Fabio Rampelli ed Altri, dove si prevede di sostituire l'art. 6 Cost. come segue: "Art. 6. – La lingua italiana è la lingua ufficiale della Repubblica. La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche e i dialetti". La stessa proposta prevede, inoltre, di introdurre un riferimento all'inno di Mameli nell'art. 12 Cost. Il tema del riconoscimento, a livello costituzionale, della lingua italiana era già stato discusso in precedenza dalle Camere. Già nel corso della XIII legislatura la Camera dei deputati aveva approvato in prima lettura, il 26 luglio 2000, la proposta di legge costituzionale A.C. 4424; nella XIV legislatura, l'Assemblea della Camera ha iniziato, l'8 marzo 2002, la discussione del testo unificato – elaborato dalla Commissione Affari costituzionali – di tre proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare (A.C. 750, on. Angela Napoli, A.C. 1396, on. La Russa ed altri e A.C. 2289, on. Bressa ed altri), identico a quello della XIII legislatura. Anche nella XV legislatura la Camera dei deputati ha approvato una proposta di legge costituzionale in materia che aggiungeva un ulteriore comma all'articolo 12 della Costituzione del seguente tenore: «L'italiano è la lingua ufficiale della Repubblica nel rispetto delle garanzie previste dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali» (A.C. 648 ed abb.). Il testo, tuttavia, è stato trasmesso al Senato dove non ne è iniziato l'esame. Sul tema v. anche M. C. GRISOLIA, *La lingua italiana: un valore da tutelare? problemi e prospettive*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2015, pp. 13 ss. ed ivi richiami bibliografici alla nt. 74.

⁵⁵ G. De VERGOTTINI, *La lingua come fattore identitario: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023.

⁵⁶ Che la lingua italiana abbia una "matrice letteraria" è ormai affermazione diffusa. In questo senso G. DEMURO, *Identità linguistica e forma di stato*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2023, p. 124. In questo senso si vedano anche le diffuse riflessioni di M. VENEZIANI, *Dante, nostro padre. Il pensatore visionario che fondò l'Italia*, Vallecchi, Firenze, 2020.

⁵⁷ Ciò, peraltro, è stato espressamente riconosciuto dalla Consulta. Cfr. C. cost. 2 luglio

lettura identitaria è, peraltro, corroborata dalla presenza, nell'ultima disposizione dei Principi fondamentali, del riferimento al Tricolore italiano, che non a caso la Corte costituzionale ha ritenuto simbolicamente rappresentare "un certo Paese, l'identità di un determinato Stato e se mai, anche l'ideologia che la maggioranza del popolo di quest'ultimo accetta e propone al confronto democratico"⁵⁸. La stessa chiave di lettura, peraltro, si pone anche a fondamento di altre materie essenziali, che è necessario impartire ai giovani e, cioè, la geografia e la storia: esse, infatti, non sono solo funzionali ad assicurare una piena consapevolezza spaziale e temporale, ma permettono la conoscenza dei "paesaggi", la cui valenza identitaria è oggi pacificamente riconosciuta, financo sul piano normativo⁵⁹, nonché degli eventi che hanno riguardato il territorio e che devono costituire la nostra "memoria collettiva" (di qui l'importanza, ad esempio, di approfondire alcune pagine di storia nazionale ed europea, dai Comuni medioevali alle Signorie, dal Risorgimento alla Resistenza al nazi-fascismo)⁶⁰.

In vero, una lettura unitaria della Costituzione, se da una parte indica la via della salvaguardia dell'identità nazionale, per garantire la continuità culturale di cui consta la Nazione stessa⁶¹, esprime pure una essenziale apertura al mondo e all'intera umanità, cui si riferiscono i successivi artt. 10 e 11 Cost. In particolare, ciò dovrebbe implicare attenzione per la cd. "educazione alla pace", di recente oggetto anche di una risoluzione Unesco⁶²; e dovrebbe comportare nei programmi scolastici una adeguata considerazione della cultura

2009, n. 200, punto 24 del considerato in diritto, la quale, con riferimento alle "norme generali sull'istruzione" nota: "Le norme sin qui richiamate - che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione - sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante - si ribadisce - la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost."

⁵⁸ C. cost., 25 maggio 1987, n. 189.

⁵⁹ L'art. 131 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio recita testualmente: "1. Per paesaggio si intende il *territorio espressivo di identità*, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. 2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono *rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale*, in quanto espressione di valori culturali".

⁶⁰ P. MARSOCCI, *Uguaglianza e memoria del legame costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2017, p. 4.

⁶¹ Sul concetto di Nazione e sul legame con l'interesse e l'identità nazionale si rinvia diffusamente a M. GALDI, *La categoria dell'interesse nel diritto pubblico*, Cacucci Editore, Bari, 2022, pp. 168 ss.

⁶² Nel novembre 2023 l'UNESCO ha adottato la *Raccomandazione sull'educazione alla pace e ai diritti umani, alla comprensione internazionale, alla cooperazione, alle libertà fondamentali, alla cittadinanza globale e allo sviluppo sostenibile*. Comunemente chiamata "Raccomandazione sull'educazione alla pace, ai diritti umani e allo sviluppo sostenibile", aggiorna la precedente "Raccomandazione del 1974" che quasi 50 anni fa aveva unito i Paesi nel considerare l'istruzione come un fattore chiave per la pace e la comprensione internazionale.

europea, che rappresenta una dimensione identitaria più ampia, ma non per questo meno rilevante per il Popolo italiano, che deve diventare sempre più un Popolo europeo.

Fra i contenuti “costituzionalmente necessari”, però, uno spazio adeguato andrebbe garantito anche alla formazione di quell’identità locale (regionale e comunale), che è presupposto stesso dell’esistenza delle autonomie locali, “riconosciute” e “promosse” dall’art. 5 Cost.⁶³.

Infine, andrebbero inclusi gli altri insegnamenti che lo Stato italiano si è impegnato ad impartire nelle scuole in virtù accordi internazionali (che ai sensi dell’art. 117, comma 1 Cost., vincolano il legislatore), come, ad esempio, nel caso della lingua tedesca, che deve essere insegnata nelle scuole altoatesine in applicazione dell’art. 6 Cost. e dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, che tutelano le minoranze linguistiche, ma anche di un apposito accordo internazionale (De Gasperi Gruber)⁶⁴; e come nel caso della religione cattolica, che deve essere insegnata in ragione del concordato e, quindi, dei vincoli discendenti direttamente dall’art. 7 Cost.⁶⁵; ovvero di altre religioni, nei limiti in cui le intese con i culti acattolici lo prevedano, ex art. 8 Cost., in ogni caso nel contesto del principio dello Stato laico⁶⁶...

8. L’esame che precede credo dimostri ampiamente in che misura i principi fondamentali della Costituzione possano e debbano plasmare il sistema nazionale di istruzione. Praticamente ognuno degli articoli da 1 a 12 della Costituzione parla di scuola: “organo centrale della democrazia” (art. 1); formazione sociale che sviluppa la personalità (educazione) e prepara all’adempimento dei

⁶³ Per il legame fra autonomia e identità locale v. M. GALDI, *op.ult.cit.*, pp. 190 s.

⁶⁴ Fino al 1999, l’attuazione del dettato dell’articolo 6 Cost. è stata realizzata con l’approvazione di norme specifiche, volte a tutelare alcuni gruppi linguistici: soprattutto i tedeschi dell’Alto Adige, i francesi della Valle d’Aosta e gli sloveni della Venezia Giulia. Con la legge 15 dicembre 1999, n. 482, invece, sono state introdotte norme generali valide per tutte le minoranze linguistiche storiche esistenti nel territorio italiano. L’art. 1, comma 1, della legge stabilisce che “la lingua ufficiale della Repubblica è l’italiano”, mentre il comma 2 prescrive sia la valorizzazione del patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana, sia la promozione delle altre lingue e culture tutelate dalla legge”. Si sofferma sull’attuazione dell’art. 6 Cost. M. C. GRISOLIA, *La lingua italiana*, cit., pp. 4 ss.

⁶⁵ Sull’insegnamento nelle scuole della religione cattolica v., *ex multis*, M. MADONNA, *Insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. 1-2, 2021, 2, pp. 328 ss.

⁶⁶ Sul principio di laicità nel nostro ordinamento e sull’evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul tema si rinvia a N. COLAIANNI, *Trent’anni di laicità (Rileggendo la sentenza n. 203 del 1989 e la successiva giurisprudenza costituzionale)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 21, 2020, pp. 52 ss. Circa il diritto di non avvalersi dell’insegnamento della religione v. S. CICATELLI, *Sulla modifica della scelta di avvalersi o non avvalersi dell’insegnamento della religione cattolica. Un punto di vista scolastico*, *ivi*, n. 4, 2023, pp. 69 ss.

compiti di solidarietà (istruzione) (art. 2); strumento principe di eguaglianza sostanziale, di partecipazione (art. 3) e di preparazione allo svolgimento del lavoro (art. 4); scuola che educi all'identità locale (art. 5), nazionale (art. 9 e 12), europea e globale (artt. 10 e 11) ed instilli nelle nuove generazioni, accanto alla consapevolezza delle proprie, multiple identità, la cultura della pace; scuola che rispetti gli accordi concordatari (art. 7) e le intese con le confessioni acattoliche (art. 8), nel contesto di uno Stato laico...

Eppure, si è visto come il cammino per attuare una scuola conforme a Costituzione sia ancora lungo, considerato che oggi essa sia ben poco in grado di educare alla partecipazione politica, poco consenta a individui provenienti dalle classi sociali subalterne di diventare élite, per lo più fallisca nel compito educativo (al punto che si configuri una vera "emergenza educativa"), fatichi a preparare adeguatamente gli allievi al mondo del lavoro, mentre bullismo, conflittualità, intolleranza e violenza, che si registrano all'interno della scuola, stentano a farla percepire come comunità educante alla pace...

Il cammino da percorrere, dunque, è lungo e difficile, ma costituisce il vero banco di prova sul quale si gioca il futuro stesso della Nazione.

La scuola nella sua cornice costituzionale: un baluardo nella definizione della postura al cospetto del potere (ora anche quello tecnologico)*

GIUSEPPE LANEVE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La scuola e la postura al cospetto del potere. – 3. Lo scenario pre-costituzionale: l'istruzione si statalizza e diviene *instrumentum regni*. – 3.1. La scuola, durante l'epoca fascista, si trasforma in luogo di "contagio emotivo" di un'ideologia dominante. – 4. La Costituzione ribalta la natura, il senso e la *mission* della scuola. – 4.1 Il fine dell'uguaglianza. – 4.2 La scuola e il principio democratico. – 4.3. La scuola plurale. – 4.4 La scuola e i principi di autonomia e sussidiarietà. – 4.5. La scuola nella cornice di unità e indivisibilità. – 5. La sfida più importante per la scuola di oggi: la postura di fronte al (nuovo) potere digitale. – 6. Conclusioni.

1. Esiste una ragione di fondo per cui vale sempre la pena confrontarsi - in modo aperto e plurale - e ragionare sulla scuola a partire dalla sua cornice costituzionale. All'interno di questa, infatti, - pure al netto di alcune imperfezioni e di alcuni profili che potevano certamente trovare una disciplina più chiara, è ancora nitidamente individuabile, e dunque perfettamente definibile, il nucleo di senso della scuola. Nucleo al quale occorre rivolgere lo sguardo scientifico, ma al cospetto del quale è davvero necessario aggrapparsi con tutte le forze soprattutto in tempi, come quelli che stiamo vivendo, che stanno mettendo in discussione le coordinate antropologiche fondamentali¹, il senso dello stare insieme e, non da ultimo, la tenuta dei sistemi democratici².

Insomma, è ancora una volta la scuola il faro da cui farsi guidare verso una nuova rinascita, ciò che consente di "alzare lo sguardo"³. Una scuola che istruisca, certamente, senza tuttavia sottrarsi al compito che, con altrettanta certezza, è il più complicato, quello dell'educazione che si sostanzia nel mettere in moto quel processo, quel movimento perpetuo, per dirla con Emmanuel

* Il saggio non è stato sottoposto a referaggio per decisione della Direzione.

¹ L'espressione è di V. PAGLIA, *Tecnologie digitali ed etica*, in *Riv. Sc. Edu.*, n. 1, 2021, p. 72.

² Se si vuole, cfr. G. LANEVE (a cura di), *Parola, persona, comunità. Rileggendo Parole per educare di Cosimo Laneve*, Macerata, 2025.

³ S. TAMARO, *Alzare lo sguardo. Il diritto di crescere, il dovere di educare*, Milano, 2019.

Mounier⁴, che ponendo ciascuno “a contatto colla realtà, lo rende cosciente di sé e del mondo, padrone di sé, veramente uomo”⁵. In definitiva, pur al netto di inevitabili semplificazioni, ciò che conduce alla formazione della persona umana a tutto tondo⁶, attraverso la scoperta (e la conquista), giorno per giorno, della propria umanità.

2. Affrontare il tema della scuola significa sempre proiettarsi, sostare e ragionare su quella dimensione complessa che riguarda il rapporto tra *individuo* e *potere*, se si vuole, sulla forma di stato (con non poche implicazioni anche sulla forma di governo). Dimensione che, come noto, costituisce tradizionalmente il terreno di elezione del costituzionalismo e che oggi, di fronte al continuo e inarrestabile processo di trasformazione che interessa quella sostanza magmatica che è il potere e financo lo stesso individuo⁷, necessita di ulteriore e rinnovata attenzione.

L'idea di scuola che un determinato gruppo sociale progetta, coltiva, mette in atto - e preserva - disegna e definisce la postura dell'individuo al cospetto del potere.

È stato così in un *passato* remoto, quello che va dal periodo pre-unitario sino alla fine del Ventennio, arco temporale nel corso del quale, pur con gradazioni diverse, è emersa una tensione portante, quella che ha visto la scuola affermarsi come vero e proprio *instrumentum regni*; è tuttora così in un *presente* che proprio sulla negazione di quel passato ha fondato, a partire dal 1948, la sua ricostruzione, e ha visto la scuola allinearsi alla nuova grammatica costituzionale edificatasi attorno al valore della persona umana e incorporare alcuni principi fondanti il nucleo forte della Costituzione, quelli che – non a caso – hanno ribaltato l'impostazione del rapporto *de quo*; è destinato ad essere ancora così in un *futuro* che pur già tra noi, riserba potenzialità non del tutto decifrabili, in ragione di un potere, quello messo in campo dalla

⁴ E. MOUNIER, *Le personalisme*, PUF, Paris, 1951, trad. it., *Il personalismo*, Roma, 1974, p. 103. In tema, cfr., *ex multis*, J. MARITAIN, *La persona e il bene comune* (1947), Brescia, 1980.

⁵ Così Aldo Moro nella Seduta pomeridiana di martedì 22 aprile 1947, Assemblea Costituente, ora reperibile, in E. LAMARQUE – G. VALDITARA, *Come nasce la Costituzione. I lavori preparatori della Costituzione della Repubblica italiana del 1° gennaio 1948*, Torino, 2023, consultabile sul sito <https://comenascelacostituzione.it/>, p. 37.

⁶ M. FERRARIS, *La pelle. Che cosa significa pensare nell'epoca dell'intelligenza artificiale*, Bologna, 2025, p. 146, parla di educazione come “tratto distintivo della forma di vita umana”. Sul significato, anche costituzionale, dell'educazione, sia consentito il rinvio a G. LANEVE, *Il volto costituzionale dell'educazione. Alcuni spunti di riflessione, in federalismi*, n. 19, 2025, pp. 91 ss.

⁷ Cfr., in tema, il recente volume tematico dell'Enciclopedia del Diritto a cura di M. CARTABIA – M. RUOTOLO, *Potere e Costituzione*, Milano, 2023.

tecnologia e dall'intelligenza artificiale, i cui tratti caratterizzanti rimangono del tutto inediti⁸.

3. Dal periodo pre-unitario ai primi anni di attuazione della Riforma Gentile, la scuola ha sostanzialmente rappresentato un, forse dovrebbe dirsi *il*, fattore di costruzione e consolidamento dell'identità *nazionale*, quest'ultima invero da intendersi per lo più come identità *statale*, nel senso che alla scuola veniva richiesto di edificare un senso di appartenenza, un vero e proprio compattamento del corpo politico, che fossero però funzionali al rafforzamento dell'*idea*, della *struttura*, degli *apparati* e delle *finalità* statali⁹. Non stupisce che la scuola, dopo anni in cui era stata relegata alla Chiesa cattolica e poi anche alle comunità locali¹⁰, assurge a interesse statale primario proprio nel pieno del fermento che condusse al definitivo compimento dello Stato moderno: occorre, infatti, disporre di uno strumento che consentisse di assicurare la formazione dei cittadini secondo gli orientamenti e gli interessi dell'autorità¹¹. E la scuola pareva rispondere perfettamente a questo progetto. La riconduzione della scuola nell'alveo delle competenze statali produsse due effetti di non poco conto: intanto, entrando a far parte a tutti gli effetti della costituenda amministrazione statale¹², la scuola ne replicava i tratti tipici, e dunque la rigidità, l'uniformità organizzativa, lo sviluppo verticistico e la dipendenza gerarchica nelle articolazioni interne¹³; dall'altro, questa "improvvisa" e poderosa occupazione da parte dello Stato – che diventa "maestro di scuola"¹⁴ – di un terreno fino ad allora appannaggio soprattutto della Chiesa cattolica allargò il fronte del conflitto tra il primo e quest'ultima ad ambiti, su tutti la libertà scolastica e in particolare la libertà di insegnamento, attorno ai quali si sono sviluppati contrasti che a tutt'oggi non possono ritenersi del tutto sopiti¹⁵.

⁸ Cfr., *ex multis*, L. CASINI, *Il futuro dello Stato (digitale)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2024, pp. 433 ss.; L. PERILLI, *Coscienza artificiale. Come le macchine pensano e trasformano l'esperienza umana*, Milano, 2025; M. FERRARIS, *La pelle*, cit.

⁹ Cfr. F. G. COCA, *Risorgimento e Costituzione*, Milano, 2021, p. 12.

¹⁰ Vedi G. MONTI, *La libertà della scuola. Principi, storia, legislazione comparata*, Milano, 1928, pp. 124 ss.

¹¹ Cfr. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, V, III, Paris, 1928. Cfr. G. GENOVESI, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Roma-Bari, 1998, p. 13.

¹² G. MELIS, *Fare lo Stato per fare gli italiani: ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna, 2014, pp. 30 ss.

¹³ In tema, *ex multis*, M. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, pp. 15 ss.; H. HECKEL, *Schulrecht und Schulpolitik*, Ulm, 1967; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003.

¹⁴ A. NAMIAS, *Trattato di legislazione scolastica comparata*, Torino, 1908, pp. 9 ss.

¹⁵ N. RAPONI, *Legislazione, politica scolastica e scuola privata cattolica nell'Italia liberale. Il ruolo del Consiglio di Stato*, in L. Pazzaglia (a cura di), *Cattolici, educazione e trasformazioni*

Come ha scritto Giuseppe Monti, obiettivo dell'autorità divenne quello di "dare ai cittadini un'educazione nazionale unica e uniforme per tutti, di formare menti e coscienze secondo il suo pensare e il suo volere, di creare una nuova generazione devotamente fedele alla sua monarchia e militarmente obbediente ai suoi ordini"¹⁶. Insomma, la scuola venne ad assumere la forma e la sostanza di un *instrumentum regni*¹⁷.

Non è casuale l'accostamento, nell'ambito del processo di costruzione di una *coscienza nazionale* e patriottica unitaria, tra la scuola e l'esercito, istituzioni non solo entrambe capaci di raggiungere vasti strati della popolazione - da un lato iniziava una prima scolarizzazione di massa, dall'altro la leva era obbligatoria - ma anche in qualche modo accomunate nel progetto formativo del cittadino: a scuola il fanciullo imparava a fare il proprio dovere e a rispettare la disciplina imposta dal maestro, come poi, da soldato, avrebbe obbedito al comando degli ufficiali¹⁸.

La legge Casati del 1859, raccogliendo e sintetizzando le fondamentali istanze delle leggi precedenti¹⁹, ha rappresentato l'emblema dello sforzo organizzativo profuso dal regno piemontese *nella* scuola²⁰. Piuttosto chiara fu la cifra identificativa della legge, rintracciabile nella volontà di tenere insieme due esigenze avvertite come impellenti all'epoca: per un verso, quella di assicurare una minima alfabetizzazione per tutti²¹; per un altro, occuparsi della formazione solo delle *elites*²², assecondando l'idea, tipica dello stato liberale, della costruzione di una cittadinanza "esclusiva"²³.

Una volta compiuta l'Unità, si rende sempre più manifesta un'ambivalen-

socio-culturali in Italia tra Otto e Novecento, Brescia, 2014, p. 341.

¹⁶ G. MONTI, *op. cit.*, p. 355.

¹⁷ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale*, cit., p. 43. In tema, cfr. L. BORGHI, *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, Firenze, 1951; A. MARONGIU, *Stato e scuola. Esperienze e problemi della scuola occidentale*, Milano, 1974; A. SCOTTO DI LUZIO, *Gli insegnanti degli italiani. Formazione e reclutamento dei docenti dagli stati preunitari al Regno d'Italia*, in V. Fiorelli (a cura di), *La nazione tra i banchi. Il contributo della scuola alla formazione degli italiani tra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, 2012, in part. p. 94.

¹⁸ Cfr. G. OLIVA, *Soldati e ufficiali. L'esercito italiano dal Risorgimento ad oggi*, Padova, 1980. Vedi anche G. BERTAGNA, *Le due gambe del pluralismo: autonomia e libertà di scelta educativa*, in M. Campione-E. Contu (a cura di), *Liberare la scuola. Vent'anni di scuole autonome*, Bologna, 2020, p. 60.

¹⁹ Si vedano le leggi Boncompagni del 1848, Cibrario del 1853 e Lanza del 1857.

²⁰ Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto tra amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1975, pp. 243 ss.

²¹ Cfr. in tema G. CHIOSSO, *Alfabeti d'Italia. La lotta contro l'ignoranza nell'Italia unita*, Torino, 2011.

²² V. ROGHI, *La lettera sovversiva. Da don Milani a De Mauro, il potere delle parole*, Roma-Bari, 2017, p. 8.

²³ A. MORRONE, *Sul «ritorno dello Stato» nell'economia e nella società*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2023, p. 273.

za di fondo che la stessa classe liberale faceva fatica a tenere nascosta attorno al ruolo della scuola. Da un lato, come visto, di quest'ultima si era colta l'importanza strategica al fine di consolidare la recente unificazione. Dall'altro, si iniziava a temere la carica eversiva della scuola stessa, ovvero la prospettiva aspirazionale che la frequenza della scuola era capace di schiudere, alimentando un orizzonte di mobilità sociale per i c.d. "spostati", coloro cioè che, una volta ricevuti e incamerati una serie di strumenti culturali, avrebbero potuto, grazie a (e forti di) questi, cercare di "spostarsi" in altri ambienti sociali²⁴. Assai evocative dell'idea di scuola del tempo sono state le parole del noto "motto Baccelli": una scuola "che alfabetizzi, ma non troppo, che istruisca quanto basta, e che educi, più che si può"²⁵.

3.1. Il processo di intensa statalizzazione dell'istruzione, già intradato sin dall'epoca unitaria, ha conosciuto il suo apice nel corso del Ventennio e, quindi, con la Riforma Gentile²⁶. Con questa, la cromatura elitaria della scuola ha raggiunto le sue tonalità più forti, ereditandole dalla stessa formazione culturale del filosofo siciliano, il quale, come noto, riteneva il ginnasio-liceo la vera scuola, quella chiamata a occuparsi della formazione della classe dirigente del Paese²⁷, relegando tutti gli altri tipi di scuola a "canali di scolmatura per non intasare il corso principale del fiume"²⁸. Uno dei terreni prediletti per impossessarsi della scuola fu certamente quello dei libri di testo²⁹.

Occorre ricordare che tra il 1924 e il 1928 il giuramento di fedeltà al Re, allo Statuto e alle leggi fu esteso agli insegnanti elementari e di scuola media. Ai primi, in particolare, si chiese di educare gli alunni al culto della Patria e all'ossequio verso le istituzioni dello Stato. Si stava fertilizzando il terreno per l'adozione del testo unico per le scuole elementari, progetto presentato dal Ministro Giuseppe Belluzzo al Consiglio dei ministri il 1° novembre 1928. Nel discorso di insediamento della Commissione che doveva preparare il testo

²⁴ G. GENOVESI, *Cento anni di storia dell'educazione in Italia. Linee di tendenza e problemi*, in B. Vertecchi (a cura di), *Il secolo della scuola. L'educazione nel Novecento*, Firenze, 1995, p. 146.

²⁵ *Ibidem*. Vedi anche G. CANESTRI, *Centovent'anni di storia della scuola. 1861/1983*, Torino, 1983.

²⁶ A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 56. Cfr. G. Morbidelli (a cura di), *La cultura negli anni '30*, Firenze, 2014. Vedi recent. F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito*, Napoli, 2025, pp. 29-42.

²⁷ G. GENTILE, *Studi vichiani*, Messina, 1915, p. 335.

²⁸ G. GENOVESI, *Storia della scuola*, cit., p. 126.

²⁹ In tema, sia consentito il rinvio a G. LANEVE, *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, pp. 452 ss., in part., cit., pp. 467 s. In tema, G. LOMBARDO RADICE, *La riforma della scuola elementare. Vita nuova della scuola del popolo*, Palermo, 1925.

unico, Mussolini ebbe cura di precisare che il libro “deve educare gli adolescenti alla nuova atmosfera creata dal fascismo e plasmare loro una coscienza consapevole dei doveri del cittadino fascista”³⁰. Prende sempre più forma quel progetto ideologico costruito sulla netta identificazione tra individuo e Stato³¹ e che ha bisogno di una scuola protesa a formare giovani fedeli al regime e servitori della patria. Dina Bertoni Jovine ha scritto di una scuola che dinanzi al fascismo era ormai disarmata³².

La Carta Bottai del 1938 fu il documento della piena maturità fascista³³, con il Ministro che affermò a chiare lettere l’obiettivo di trasformare la scuola in scuola del popolo fascista e dello Stato fascista: del popolo che potesse frequentarla, dello Stato che potesse servirsene per i suoi quadri e per i suoi fini.

Attraverso il culto dei riti, che occupa la scuola e la connota come luogo di virilità³⁴, come dimostra il già rievocato accostamento con l’esercito e la dimensione militare³⁵, il fascismo ha trasformato la scuola stessa, come detto da Giovanni Genovesi, da palestra per le intelligenze a luogo di contagio emotivo di un’ideologia dominante³⁶.

4. In risposta a una crisi che – con le parole di Carlo Dionisotti – non era solo della società, ma “del linguaggio nella sua interezza”³⁷, la Costituzione, assumendo il paradigma del valore della persona umana nelle sue plurime dimensioni e potenzialità, riscrive il verso direzionale, la tensione finalistica, e quindi l’impostazione di fondo, del rapporto tra Stato e individuo³⁸, qui

³⁰ D. BERTONI JOVINE, *La scuola italiana dal 1870 ai giorni nostri*, Roma, 1975, p. 311.

³¹ “Il regime si viene pacificamente guadagnando gli animi nelle scuole, nelle università (...)”, così G. GENTILE, *Il fascismo e gli intellettuali*, in ID., *Politica e cultura*, I, a cura di H.A. Cavallera, Firenze, 1990, p. 425. Discorso tenuto poco prima del giuramento dei professori universitari.

³² D. BERTONI JOVINE, *op. cit.*, p. 347.

³³ G. GENOVESI, *op. ult. cit.*, p. 150.

³⁴ G. TURI, *Lo Stato educatore. Politica e intellettuali nell’Italia fascista*, Roma-Bari, 2002, p. 69.

³⁵ M. MORETTI, *La scuola di carta. Fra regolamenti, orari, programmi*, in V. Fiorelli (a cura di), *op. cit.*, p. 117.

³⁶ G. GENOVESI, *op. ult. cit.*, p. 127.

³⁷ C. DIONISOTTI, *Il filologo e l’erudito*, in M. Picchi (a cura di), *Don Giuseppe De Luca. Ricordi e testimonianze*, Roma, 1998, p. 146.

³⁸ Il riferimento qui non può non andare a G. LA PIRA, *I principi relativi ai rapporti civili*, in *Assemblea Costituente, Atti della Commissione per la Costituzione, II, Relazioni e proposte*, Roma, 1948, pp. 14 ss. Chiarissima sul punto anche A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019, pp. 167 ss. Vedi G. LANEVE, *L’attenzione sui diritti sociali, paradigma di un tempo*, in *federalismi.it*, n. 12, 2014, pp. 1 ss. Impossibile richiamare la letteratura sul fondamento antropocentrico della Costituzione italiana. *Ex multis*, cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili, ad vocem*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989.

consumando la più profonda rottura con il passato³⁹.

Assecondando la vocazione *trasformativa* tipica del costituzionalismo del secondo Novecento, radiosamente espressa nell'art. 3, comma 2, Cost., la Costituzione si dota di una struttura portante, composta da un sistema di principi fondanti, che definisce la stessa identità costituzionale, e cioè "*what makes of that constitution that constitution*"⁴⁰, ovvero quel codice genetico, quel nucleo essenziale e irretrattabile, che traccia il paradigma di senso della Costituzione stessa⁴¹.

Si tratta di principi *sostanziali*, quindi di contenuto, che rivelano, come evidenziato da Antonio Ruggeri, un *doppio volto*: "luminoso, per la parte in cui descrivono *in positivo* i tratti più genuinamente caratterizzanti del nuovo ordine costituzionale, e oscuro, per la parte in cui lasciano intendere *in negativo* ciò che non si vuole più del passato"⁴².

Di questo assetto, la scuola non è semplicemente una delle tante derivazioni. È un *di più*⁴³.

La scuola costituzionale, infatti, non è solo pensata e costruita sull'onda di quei principi, manifestandosi come proiezione plastica degli stessi, ma (ecco il *di più*) è funzionale alla tenuta, alla solidità, in ultimo, all'esistenza stessa di quell'assetto, svelando così una compenetrazione vitale tra (nucleo duro della) Costituzione e scuola⁴⁴. D'altronde, che la Costituzione, o meglio la sua nuova vocazione, si affidasse in qualche modo alla scuola emerge dalle parole in Assemblea Costituente di Gerardo Bruni, il quale, nel corso della seduta pomeridiana del 18 aprile 1947, ebbe a dire che "il soffio innovatore di una Costituzione si rivela da molte cose, ma è soprattutto misurabile (...) dal conto ch'essa fa dell'istruzione e dell'educazione"⁴⁵.

Inverando la struttura identitaria della Costituzione, la scuola muta radi-

³⁹ Ex multis, A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansive*, in *Consulta OnLine*, n. II, 2022, pp. 580 ss.

⁴⁰ J. L. MARTÍ, *Two Different Ideas of Constitutional Identity: Identity of the Constitution v. Identity of the People*, in A. Saiz Arnaiz – C. Alcobarro Llivina (eds. by), *National Constitutional Identity and Europe Integration*, Cambridge, 2013, p. 22.

⁴¹ Cfr. Q. CAMERLENGO, *Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale*, in *Consulta Online*, n. II, 2022, pp. 760-2. Si veda anche F. GALLO, *Possibilità e limiti della revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2013, p. 713.

⁴² A. RUGGERI, *I principi fondamentali*, cit., p. 583.

⁴³ Cfr. G. LANEVE, *L'istruzione*, cit., p. 459.

⁴⁴ Id., *I tanti significati del luogo scuola: uno sguardo costituzionale*, in Id. (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, 2020, p. 27. Vedi anche F. FRACCHIA, "Costituzione scolastica": bilancio e letture prospettiche, in *Dir. cost.*, n. 3, 2021, pp. 47 ss. Sempre irrinunciabile è il rinvio alle note parole scritte sul punto da P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, in *Scuola dem.*, n. 2, 1950, pp. 1 ss.

⁴⁵ Vedi Seduta pomeridiana, 18 aprile 1947 in E. LAMARQUE – G. VALDITARA, *op. cit.*, p. 30.

calmente la propria natura e la sua *mission*⁴⁶: scopre (e si apre al) le virtualità luminose e ariose di quei principi che, disarticolando il blocco monolitico statale e accogliendo il valore della diversità, le hanno permesso, all'esito di un percorso travagliato, ricco di inciampi, di cadute, anche di fallimenti, ma nel corso del quale ben visibili sono stati anche i tornanti di svolta positivi⁴⁷, di sprigionare la propria forza tensiva non più, qui è il punto, in direzione del potere, dell'autorità, quanto piuttosto a favore della *persona umana*.

4.1. Punto di partenza imprescindibile è il principio di uguaglianza visto che l'espansione di questo, come ha detto Beniamino Caravita, "ha profondamente trasformato la fonte della legittimazione dell'esercizio del potere"⁴⁸ e, quindi, connotato in profondità lo Stato costituzionale del Secondo Novecento, in vista di una riconciliazione tra *libertà* ed *eguaglianza*, entrambe costitutive della democrazia⁴⁹.

In linea con la vocazione della Costituzione già richiamata, cioè quella volta a trasformare la società⁵⁰, la scuola costituzionale, all'interno della cornice di senso unitaria desumibile a partire almeno dagli artt. 1, 2, 3, 9, 33 e 34 Cost., ovvero quella della *vis* emancipatrice della persona umana, è funzionale alla costruzione di un percorso di vita che sia per ciascuno *proprio* e *autonomo* e che, per essere tale, deve fondarsi sulla conoscenza, sul sapere, sulla cultura. Una scuola immaginata e progettata come veicolo di trasformazione delle condizioni culturali, e quindi sociali e materiali, di vita a tutto tondo, insomma, della persona⁵¹. Una possibilità di trasformazione non *riservata* o elitaria, quanto piuttosto *per tutti*, come dimostra in modo esemplare il primo comma dell'art. 34 Cost. che, prescrivendo una scuola *aperta a tutti*, che significa per *ciascuno*, senza ostacoli o distinzioni di sorta⁵², svela sin dal prin-

⁴⁶ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 54 s.

⁴⁷ Si pensi a quel "qualcosa di molto simile a un miracolo" (così S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana. L'economia, la politica, la cultura, la società del dopoguerra agli anni '90*, Venezia, 1997, p. 432) rappresentato dall'approvazione della legge n. 1959 del 1962 sulla scuola media unica che, prevedendo una scuola media in tutti i comuni sopra i 3.000 abitanti, ha segnato una cesura del Novecento scolastico, apportando una correzione sostanziale al modello gentiliano, selettivo e gerarchico (vedi in tema M. GALFRÈ, *Tutti a scuola. L'istruzione italiana del Novecento*, Roma, 2017, p. 203).

⁴⁸ B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Padova, p. 75.

⁴⁹ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziozzi di Celso*, Padova, 1995, p. 106. Cfr. N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali, ad vocem in Enc. giur.*, Roma, 1989, p. 6.

⁵⁰ M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pp. 131-136.

⁵¹ G. LANEVE, *L'istruzione come fattore*, cit., p. 475.

⁵² M. BENVENUTI, *"La scuola è aperta a tutti?"*. Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione

cipio il suo carattere inedito, meglio del tutto antitetico, rispetto al passato⁵³.

Al percorso di istruzione inferiore, connotato dalla logica universalistica, si affianca quello dell'istruzione superiore, per il quale invece si è operata una scelta di fondo intrisa di una certa dose di premialità verso chi attesta la propensione al raggiungimento dei gradi più alti degli studi⁵⁴. La venatura comunque aristocratica, apparsa invero sin dai primi anni della storia repubblicana⁵⁵, può essere stemperata proprio cogliendo la reale portata della disposizione costituzionale *ex art.* 34, comma 3: quest'ultima, infatti, vivendo del binomio costituito, da un lato, dai requisiti di capacità e merito, e dall'altro dal bisogno economico, non vuole assicurare la gratuità della prosecuzione degli studi, bensì evitare, da qui l'intervento della Repubblica, che siano le sole condizioni economiche ad impedire il raggiungimento dei gradi più alti degli studi a chi si dimostri capace e meritevole⁵⁶.

La scuola, funzionale allo sviluppo del sapere, dello spirito critico, del desiderio di scoprire, insostituibili per decifrare, interpretare *il*, e dunque vivere *nel* mondo, offre un'alternativa possibile, squadernando una prospettiva di salvezza che è, a ben vedere, propria dello Stato sociale costituzionale, cioè di quella forma di Stato che risponde alla vocazione fondativa di un nuovo progetto di società⁵⁷. Ed è così che la scuola diventa fattore di uguaglianza: *spinge* il percorso di ciascuno - l'eguaglianza, ha detto Antonio D'Aloia, è un *percorso*, un progetto, uno "schema aperto, in continua ridefinizione"⁵⁸ - verso *l'alto*, quest'ultimo divenendo il piano di riferimento del pieno sviluppo della personalità di ciascuno⁵⁹.

Non è secondario notare come tra le pronunce del Giudice costituzionale che più hanno indicato la rotta sul senso dei diritti sociali, un ruolo

tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale, in *federalismi.it*, n. spec. 4, 2018, p. 111. Cfr. anche C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019, pp. 11 ss.

⁵³ Cfr. G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, in M. Ferrari - G. Matucci - M. Morandi, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano, 2019, pp. 97 ss.

⁵⁴ A. POGGI, *Per un «diverso»*, cit., p. 117. Si veda sempre G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, p. 40.

⁵⁵ In tema, cfr. M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, 2020.

⁵⁶ Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla), ad vocem*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973.

⁵⁷ A. MORRONE, *Sul «ritorno dello Stato»*, cit., p. 715.

⁵⁸ A. D'ALOIA, *Eguaglianza: principi e adattamenti di un principio «sconfinato»*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, p. 85.

⁵⁹ Q. CAMERLENGO, *Diritto all'istruzione superiore e merito*, in G. Matucci - F. Rigano (a cura di), *op. cit.*, pp. 352 ss.; Id., *Dal «merito» ai «meriti»: per una scuola costituzionalmente inclusiva*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2025, pp. 1 ss.

peculiare sia stato giocato proprio da quelle in tema di diritto all'istruzione ad ampio raggio. Se ne vogliono, qui, richiamare tre in particolare. Intanto la ben nota n. 215 del 1987, in tema di accesso all'istruzione superiore delle persone con disabilità, nella quale, dopo aver ribadito che sulla condizione di queste “confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale”, il Giudice costituzionale – tra le tante altre cose – avvertì come escludere dall'istruzione superiore le persone con disabilità in quanto assunte come “incapaci” “equivarrebbe a postulare come dato insormontabile una disuguaglianza di fatto rispetto alla quale é invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali é appunto fondamentale (...) l'effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola”. Con l'aggiunta, ancor più attuale, nel dibattito in corso sul significato del merito⁶⁰, per cui “per costoro, d'altra parte, capacità e merito vanno valutati secondo parametri peculiari, adeguati alle rispettive situazioni”. Poi, l'altrettanto nota, soprattutto grazie alle stringenti esigenze di bilancio degli ultimi decenni, pronuncia n. 275 del 2016, dove, in riferimento alla copertura dei costi relativi ai servizi di trasporto per gli studenti con disabilità, l'affermazione per cui “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” continua a “fare scuola” nella lettura delle politiche sociali. Infine, la meno (rispetto alle precedenti) ricordata pronuncia n. 383 del 1998, in tema di accesso ai corsi universitari a numero chiuso, in cui la Corte specificò che “organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione”. Pronuncia che ha sottolineato quanto l'aspetto organizzativo sia decisivo per la piena effettività dei diritti, come peraltro messo in luce di recente da attenta dottrina⁶¹.

4.2. Duplice è il piano su cui il principio costituzionale democratico si proietta (e si attua) nella scuola.

⁶⁰ Per il quale si rinvia a S. PRISCO, *Merito e Costituzione. In ricordo di Beniamino Caravita*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita*, III, Napoli, 2024, pp. 3111 ss.; Id., *La scuola nella Costituzione tra inclusione e merito. La virtù del lievito madre e l'esigenza di leale collaborazione*, in M. Baldacci – A. Titone (a cura di), *Dal merito al diritto all'istruzione*, Milano, 2024, pp. 77 ss.; G. MATUCCI, *Merito e Costituzione*, in M. Ferrari – A. Maranesi (a cura di), *Dizionario del merito nei processi educativi*, Brescia, 2023, pp. 127 ss.

⁶¹ A. SANDULLI, *Un sistema scolastico per lo studente*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2023, p. 1 ss.

Un primo riguarda l'autenticità di quello stesso principio che, come noto, si nutre dei tanti luoghi e dei numerosi momenti in cui la trama costituzionale offre al cittadino l'opzione di una *scelta*, l'opportunità della *partecipazione*, la prospettiva dell'*impegno* per la comunità. Stante la posizione centrale che il cittadino ricopre nelle complesse e articolate dinamiche istituzionali, è di tutta evidenza che ogni alterazione della genuinità di quelle azioni da parte dei consociati è potenzialmente distruttiva dell'intero sistema democratico. L'unico antidoto rimane quello della conoscenza che passa anche da una autentica informazione. Inutile sottolineare la fragilità di questo terreno nel nostro tempo dove le informazioni si generano e si propagano vorticosamente, e altrettanto vorticosamente si consumano, grazie a una rete di soggetti, canali, piattaforme, ad accessibilità immediata, dove spesso si sceglie di agire sul piano emotivo (e reattivo), semplificando la lettura del reale, piuttosto che su quello della comprensione, incidendo e molto sulla qualità del dibattito pubblico, e dunque della democrazia⁶².

Bene, proprio questi tratti distintivi, sconosciuti in passato, rendono fragile quel terreno ma ne svelano altresì una nuova fertilità, giacché mai come oggi è indispensabile produrre ogni sforzo volto a *distinguere*, a *recuperare* e a *valorizzare* le sedi istituzionalmente adibite a costruire il senso autentico della riflessione, del farsi domande, dello spirito critico, della comprensione, in fondo del pensiero⁶³.

Per preservare la luce delle democrazie occorre un netto scatto in avanti del tasso di maturità dell'opinione pubblica, l'unico in grado di responsabilizzare appieno anche la classe politica⁶⁴ e, quindi, di semantizzare sostanzialmente il principio della rappresentanza senza ridurlo a mera questione numerica.

Il tutto per contribuire, con un apporto di assoluto rilievo che può provenire proprio dal mondo della scuola, a plasmare di continuo quell'immagine,

⁶² Se si vuole, cfr. G. LANEVE, *Le parole e il diritto (costituzionale): alcune note introduttive*, in Id., (a cura di), *Parola, persona, comunità*, cit., pp. 23-26. In tema, senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. S. SASSI, *Disinformazione contro costituzionalismo*, Napoli, 2021; O. POLLICINO – P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Milano, 2024; A. NICITA, *Nell'età dell'odio. Sfera pubblica, intolleranza e democrazia*, Bologna, 2025; M. E. BUCALO, *I volti della libertà di manifestazione del pensiero nell'era digitale*, Torino, 2023. Cfr. anche T. Ginsburg – A.Z. Huq (eds.), *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, 2018; M.A. Graber – S. Levinson – M. Tushnet (eds. by), *Constitutional Democracy in Crisis?*, New York, 2018.

⁶³ A. LO GIUDICE, *Il consumo delle idee. La contrazione del pensiero politico in epoca pandemica*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Padova, pp. 187 ss.; G. LANEVE, *Pluralismo e limite (al potere e per l'altro): declinazioni della Costituzione come modo di guardare al mondo*, in *Consulta OnLine*, n. III, 2019, p. 494.

⁶⁴ Cfr. E. CATELANI, *La E-democracy come strumento per l'attivazione della partecipazione dei soggetti interessati alla formazione degli atti normativi e delle politiche europee*, in *Osservatoriosulfonti.it*, n. 2, 2023, in part. pp. 206 ss.

peraltro piuttosto definita nella trama del nostro testo costituzionale, e oggi sempre più riflessa anche nella dimensione europea⁶⁵, di una democrazia partecipativa in senso attivo, continuamente vivificata dal libero proliferare di idee, espressioni, voci *contro*, istanze, smentite, e altro ancora, tutte chiamate, attraverso un moto circolare nello spazio pubblico, sempre più multidimensionale e sovranazionale, a concorrere a formare una pubblica opinione informata e consapevole⁶⁶.

Il secondo piano, che qui si può solo davvero accennare, è quello della scuola come comunità democratica, cioè luogo in cui continuamente vive il principio democratico, dove si sperimentano di continuo le sue virtù e le sue complessità.

La proficua stagione delle riforme avviate negli anni Settanta, tra le quali spicca il D.p.r n. 416 del 1974 che ha istituito e dato rilievo agli organi collegiali della scuola, ha segnato la svolta verso una gestione sociale e partecipata della scuola che ha fatto di quest'ultima un microcosmo democratico, e come tale animato dalla partecipazione, dalla pluralità, dalla complessità e anche dal conflitto⁶⁷, e non più, come meglio si evidenzierà più avanti, una mera derivazione locale di un ente monolitico a livello centrale.

4.3. Ancor più potente, se possibile, è il ruolo che la scuola gioca rispetto alla promozione e allo sviluppo di quel pluralismo inebriante, ricco di cromature e da respirare a pieni polmoni che soffia a ogni latitudine del testo costituzionale, di continuo innervandolo e pervadendolo⁶⁸. Al pari di quanto fa la Costituzione, che con un gioco di parole può dirsi “per costituzione” allergica all’*uno* e promotrice dei *più* in ogni luogo e stadio dell’esperienza umana⁶⁹, tratto paradigmatico della scuola costituzionale è la sua vocazione pluralista, che si esprime, declina e attua in più ambiti.

Innanzitutto un pluralismo *delle libertà*, di insegnamento, della scuola, di scelta, che danno vita concreta a quel tratto tipico dello Stato costituzionale, magistralmente compiutosi nella nostra esperienza, che rifiuta l’ipotesi di una libertà *assoluta*, come tale prevaricatrice sulle altre, in vista di un modello

⁶⁵ Si vedano in particolare, oltre all’art. 2, gli artt. 10 e 11, comma 3, TUE.

⁶⁶ G. LANEVE, *op.ult. cit.*, p. 490. Per un’angolazione “educativa” del tema, cfr. G. AMATO, *Ma cosa è successo alla democrazia?*, in *Riv. Sc. Edu.*, n. 3, 2020, pp. 370 ss.

⁶⁷ *Ex plurimis*, cfr. M. GIGANTE, *L’amministrazione della scuola*, Padova, 1983. Vedi recent. F. ANGELINI, *Costituzione e scuola*, cit.

⁶⁸ M. LUCIANI, *La Costituzione e il pluralismo*, in P. Cappellini - G. Cazzetta (a cura di), *Pluralismo giuridico. Itinerari contemporanei*, Milano, 2023, pp. 197 ss.

⁶⁹ G. LANEVE, *op.ult. cit.*, p. 486.

differente, e certamente più complesso, di ordinaria convivenza (e persino nell'inevitabile conflitto) tra le diverse libertà, ovvero quello informato al paradigma del bilanciamento, faticoso, giammai perfetto né tantomeno valevole una volta per tutte. Un bilanciamento che consiste nel continuo soppesare, in termini di ragionevolezza, gli interessi in gioco senza che si addivenga mai a un sacrificio del loro nucleo essenziale⁷⁰, e che spetta in prima battuta al legislatore e che vede in un momento successivo l'intervento del potere giurisdizionale e financo, eventualmente, del Giudice costituzionale, come proprio nell'ambito dell'istruzione, pur universitaria, il noto caso Cordero ha dimostrato⁷¹.

Poi un pluralismo educativo. Si ricordano le parole di Aldo Moro in Assemblea Costituente volte a esprimere il rifiuto verso l'idea di uno Stato che "non conosce altro che sé stesso" anche nel campo dell'educazione. La vera libertà sta "nel superamento di ogni esclusivismo, tanto che, anche in materia scolastica, lo Stato possa essere il sapiente coordinatore delle varie energie morali che si sprigionano nell'ambito della vita umana e della storia. Questo è l'unico modo per non chiudersi in un recinto, dove, appunto per il suo esclusivismo, lo Stato cessa di essere un autentico educatore"⁷².

Il risultato, tutt'altro che perfetto e definito, frutto di un percorso, se vogliamo tutt'ora in corso, è stato quello di un modello di educazione che per essere conforme ai nuovi principi costituzionali deve essere aperta, complessa, ricca, plurale. Un pluralismo *nella e della scuola*⁷³.

Alla scuola statale, la cui presenza è espressione di un dovere da parte dello Stato, fortemente ancorato alla prescrizione ex art. 33, comma 2⁷⁴, è costituzionalmente richiesto di tenere una postura che attinga da orizzonti culturali ed epistemologici aperti, inclusivi, plurali, capaci di restituire la ricchezza delle visioni e delle interpretazioni del mondo senza inculcare la chiusura mentale, l'indottrinamento del pensiero, il tarlo del pre-giudizio. Anzi, connotandosi come luogo pubblico, deve schiudersi al confronto dialettico, plurale e aperto tra i sistemi di senso⁷⁵.

⁷⁰ *Ex multis*, cfr. A. RUGGERI, *I principi fondamentali*, cit., in part. p. 584. In tema, in una prospettiva ampia e di sistema, doveroso è il rinvio a L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005.

⁷¹ Corte cost., sent. n. 195 del 1972.

⁷² Seduta pomeridiana, martedì 22 aprile 1947, in E. LAMARQUE – G. VALDITARA, *op. cit.*, p. 41.

⁷³ G. PITRUZZELLA, *Pluralismo della e nella scuola*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, IV, Modena, 1996, pp. 1373 ss.

⁷⁴ Cfr. G. LANEVE, *I tanti significati del luogo scuola: uno sguardo costituzionale*, in ID. (a cura di), *La scuola nella pandemia*, cit., pp. 24 ss.

⁷⁵ ID., *L'istruzione come fattore*, cit., p. 478.

Puntualissime sono state le parole delle Sezioni Unite della Cassazione che qualche anno fa, tornate seppur in termini inediti sulla questione dell'esposizione del crocifisso nelle aule della scuola pubblica⁷⁶, nell'occasione risolta ritenendola decisione rimessa all'autonomia della comunità scolastica⁷⁷, hanno fotografato la scuola (pubblica) come "uno spazio pubblico condiviso in cui la presenza della simbologia religiosa, quando costituisce l'effetto di una scelta che proviene dal basso e non di una determinazione unilaterale del potere pubblico, non rappresenta la visione generale dello Stato-istituzione, ma descrive ricognitivamente le fedi, le culture e le tradizioni dello Stato-comunità: di quella comunità di persone che abita tale spazio"⁷⁸.

Aggiungendo che "nella scuola italiana aperta a tutti la Costituzione costituisce la punteggiatura (corsivo nostro) che unisce il piano della memoria con quello del futuro, l'identità personale e sociale con il pluralismo culturale, le istituzioni e le regole della democrazia con l'orizzontalità della solidarietà che si esprime nelle e attraverso le formazioni sociali", il massimo consesso ha enfatizzato la scuola pubblica come "luogo aperto che favorisce l'inclusione e promuove l'incontro di diverse religioni e convinzioni filosofiche, e dove gli studenti possono acquisire conoscenze sui loro pensieri e sulle loro rispettive tradizioni"⁷⁹. Insomma, la scuola pubblica come luogo del pluralismo.

D'altro (e concorrente) canto, l'affiancamento al sistema di istruzione statale delle previsioni ex art. 33, commi 3 e 4, Cost., trova proprio la sua *ratio* di fondo nell'esigenza costituzionalmente avvertita di offrire, riconoscendola in termini di parità, un tipo di istruzione, e quindi poi di educazione, altra rispetto a quella statale. Vi è di più: l'istruzione (e l'educazione) sono l'unico servizio pubblico per il quale è la stessa Costituzione a prevedere espressamente la pluralità di gestori, pubblici e privati⁸⁰. Un'alterità che si sostanzia principalmente nella possibilità, meglio nella libertà, di connotarsi con un preciso indirizzo ideologico e valoriale⁸¹, ponendosi così come scuola di tendenza,

⁷⁶ Tra i molti commenti alla pronuncia, v. almeno S. PRISCO, *La laicità come apertura al dialogo critico nel rispetto delle identità culturali (riflessioni a partire da Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, n. 24414 del 2021)*, in *Stato, Chiese e plural. confess., Riv. telem.* (<https://www.statoechiese.it>), n. 21, 2021, pp. 53 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il ragionevole accomodamento e l'esposizione dei simboli religiosi: potenzialità e limiti*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2021, pp. 2912 ss. Sul tema, in generale, cfr. L. VANONI, *Laicità e libertà di educazione. Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia e in Europa*, Milano, 2013.

⁷⁷ Cass. SS.UU., sent. n. 24414 del 2021.

⁷⁸ *Ivi.*

⁷⁹ *Ivi.*

⁸⁰ F. FRACCHIA, "Costituzione scolastica, cit.", p. 68.

⁸¹ G. LOMBARDI, *La libertà della scuola nel quadro della Costituzione italiana*, in *Riv. giur. scuola*, 1964, p. 342.

assecondando così la libertà di scelta educativa da parte dei genitori che trova, come visto, fondamento nell'art. 30 Cost.

Una parità che ha dovuto attendere più di cinquant'anni – e cioè la legge n. 62 del 2000 – per trovare una piena (anche se tutt'altro che priva di problemi⁸²) implementazione e che mette sullo stesso piano i due percorsi (pubblico e privato), ma li distingue, esattamente per ragioni educative. Proprio il Giudice costituzionale qualche anno fa, chiamato a stabilire la compatibilità o meno dell'esclusione ai fini della ricostruzione della carriera del servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie, ha avuto modo di precisare che la diversità dei percorsi trova espressione nel distinto criterio sotteso al reclutamento dei docenti: se per le scuole statali sono richieste le procedure e le garanzie del concorso pubblico, per quelle paritarie la scelta può essere riservata alla discrezionalità del dirigente scolastico, opzione che esprime e garantisce "l'autonomia e la libertà della scuola paritaria e l'esigenza di questa di dotarsi di personale connotato da un'impostazione culturale, didattica ed educativa coerente con il suo orientamento e progetto formativo"⁸³.

Non da ultimo, riflettendo il pluralismo istituzionale del nostro modello costituzionale, composto da un sistema poliedrico di istituzioni tutte investite di frammenti di potere⁸⁴, nella scuola si dispiega un pluralismo dei centri decisionali, nell'ottica di assecondare esigenze, nel caso di specie formative e educative, che non possono non differenziarsi nelle diverse articolazioni territoriali. Per ora, perché si tornerà sul punto più avanti, basti dire che la complessità estrema che il riparto di competenze legislative conosce sul terreno dell'istruzione, unico ambito materiale tra i tanti dell'art. 117, comma 3 Cost. riformato nel 2001 per il quale si è avvertita l'esigenza, da un lato, di fare *salva* qualcosa, cioè l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e dall'altro di *escludere* qualcos'altro, ovvero l'istruzione e formazione professionale⁸⁵, al netto delle mille vischiosità, e financo delle schizofrenie, che ha determinato, peraltro drammatizzate dalla crisi pandemica⁸⁶, è una spia di quanto delicato fosse (ed è tuttora) l'ambito materiale. Il riparto costituzionalizzato ormai più di vent'anni fa poteva (e doveva) essere pensato, scritto e attuato meglio, ma

⁸² Cfr. M. GALDI, *Emergenza educativa e "scuola etica" in Italia. Profili costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 10, 2025, pp. 112 ss.

⁸³ Corte cost., sent. n. 180 del 2021.

⁸⁴ P. RIDOLA, *Il costituzionalismo e lo stato costituzionale*, in *Nomos*, n. 2, 2018, p. 12.

⁸⁵ Se si vuole, cfr. G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale. Profili costituzionali*, Bari, 2008.

⁸⁶ Cfr., *ex multis*, M. TROISI, *Il sistema nazionale d'istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2020, pp. 781 ss.; G. MATUCCI, *La scuola nell'emergenza pandemica, fra inclusione e solidarietà*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2021, pp. 623 ss.

ciò non depotenzia la forza motrice dell'idea a monte, ovvero quella di frantumare il blocco monolitico, verticistico e gerarchizzato di un unico potere, quello statale, che per quanto visto affonda le proprie radici in epoche passate, in favore di un modello aperto, orizzontale e policentrico⁸⁷.

4.4. Il modello costituzionale che ha optato per un pluralismo lucente, arioso e linfatico, perché il solo capace di esprimere e declinare le mille potenzialità della persona umana, non può che promuovere l'autonomia e la sussidiarietà, che di quel pluralismo si pongono quali autentici principi organizzativi e modalità di svolgimento⁸⁸. Muovendo dal presupposto, ben radicato nello spirito costituzionale, eppure per decenni ignorato, quello per cui il pieno sviluppo della persona umana è finalità di pertinenza non già (e più) di una sovranità monolitica, calata dall'alto, bensì di un fitto e diversificato mosaico le cui molteplici tessere - sprigionandosi soprattutto *dal basso*, articolandosi tra *pubblico* e *privato*, rivendicano per parte propria, porzioni di sovranità, che tuttavia in alcuna di queste si esaurisce⁸⁹ - quel grande processo di riforma della pubblica amministrazione, partito agli inizi degli anni Novanta, ha trovato proprio nell'autonomia delle istituzioni scolastiche una tra le più poderose manifestazioni. Al punto che solo questa è stata costituzionalizzata nel 2001.

Un'autonomia, come riconosciuto dai più autorevoli studiosi del tema, ancora molto problematica⁹⁰, ma che tuttavia s'informa a un modello concettuale che merita di non essere abbandonato, perché in esso si ritrova e riposa l'identità costituzionale per almeno per due ragioni. La prima. Quel modello si fondava sulla non pleonastica qualificazione dell'autonomia scolastica come *funzionale*, cioè il solo tipo che strutturalmente attribuisce ai soggetti che la detengono la capacità di essere rappresentativi di una comunità "direttamente interessata all'esercizio di determinate attività di rilievo pubblico"⁹¹. La scelta effettuata dalla ben nota legge n. 59 del 1997 di mutuare il termine scuola in

⁸⁷ A. SANDULLI, *op. cit.*, *passim*.

⁸⁸ F. BASSANINI, *Autonomie, decentramento, semplificazione: l'autonomia scolastica nel quadro delle riforme di fine millennio*, in M. Campione - E. Contu (a cura di), *op. cit.*, p. 24. In tema, cfr. L. D'ANDREA, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalistica e funzione conformativa del sistema normativo*, in *Iustitia*, n. 2, 2011, pp. 249 ss.

⁸⁹ Come magistralmente detto nella nota sentenza redatta da Carlo Mezzanotte oltre vent'anni fa Corte cost., sent. n. 106 del 2002. Vedi in tema B. CARAVITA, *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 4, 2006, pp. 1 ss.

⁹⁰ A. POGGI, *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?*, in *federalismi.it*, n. 32, 2022, pp. 49 ss.

⁹¹ *Ivi*, p. 59.

quello di *istituzione scolastica* ha avuto il merito di enfatizzare proprio quella dimensione sociale della realtà scolastica⁹², di stretta derivazione dall'art. 2 Cost., che si manifesta nel suo essere espressione progettuale, che parte (e si costruisce) dal basso – si veda recent. Corte cost., sent. n. 223 del 2023⁹³ –, di bisogni educativi e formativi e di istanze culturali di una data comunità⁹⁴. Una comunità che, come visto in precedenza, si fa e si ricompone di continuo nella natura collegiale, aperta, democratica e relazionale del *modus operandi* dell'istituzione scolastica, che per tale via si pone come una comunità di relazioni, un'autentica comunità educante⁹⁵. Non a caso, il Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF), ovvero “il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche”⁹⁶, è pensato, meditato, discusso e deliberato dalla comunità scolastica. Questa preziosa natura trova una delle sue forme più significative nel “Patto educativo di corresponsabilità” da sottoscrivere al momento dell'iscrizione dai genitori e dagli studenti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis del D.P.R. n. 249 del 1998 (così come introdotto dal D.P.R. n. 235 del 2007). Si tratta di un istituto certamente da perfezionare⁹⁷, ma che esprime ancora una volta la necessità, ben tracciata dai Costituenti, di una reale condivisione della dimensione educativa tra famiglia e scuola⁹⁸.

La seconda ragione. Il recupero della orizzontalità in luogo della sola verticalità, cui la vera autonomia delle istituzioni scolastiche partecipa attivamente, generando e liberando le energie della comunità scolastica, ha un ulteriore e importante merito: quello di alimentare, riattivare di continuo e valorizzare il ruolo delle comunità intermedie⁹⁹, quali luoghi che non solo, esprimendo la vocazione pluralista e comunitaria della nostra società, si frappongono tra popolo e autorità portando ad evidenza una molteplicità di interessi, ma si pongono anche quali avamposti per forme di controllo e di responsabilizza-

⁹² L. VIOLINI, *La scuola come comunità? Modelli per una riorganizzazione*, in *Dir. cost.*, n. 3, 2021, pp. 111 ss. E. GIANFRANCESCO, *La comunità scolastica nella forma di Stato*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, pp. 561 ss., rimarcando l'appartenenza della scuola alle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., osserva come «Il tema della “comunità scolastica” occupa una posizione centrale nel disegno costituzionale delle “formazioni sociali” nelle quali la personalità individuale è chiamata a svolgersi nella sua progressiva maturazione».

⁹³ G. LANEVE, *La Corte ridimensiona il dimensionamento scolastico regionale (e rinsalda l'autonomia delle istituzioni scolastiche). Un inevitabile segno dei tempi? Note a Corte cost., sent. n. 223 del 2023*, in *Osservatorio AIC*, n. 4, 2024, pp. 220 ss.

⁹⁴ Cass. SS.UU., n. 24414 del 2021, p. 14.1.

⁹⁵ A. POGGI, *op. ult. cit.*, p. 60.

⁹⁶ Art. 3 del D.P.R. n. 275 del 1999.

⁹⁷ M. GALDI, *op. cit.*

⁹⁸ G. LANEVE, *Il volto costituzionale*, cit., pp. 104 ss.

⁹⁹ ID., *L'istruzione*, cit., p. 483.

zione da parte dei cittadini, e dunque esercizio della sovranità popolare, la cui carenza è spesso utilizzata a sostegno delle derive plebiscitarie e populiste¹⁰⁰.

4.5. Questo trionfo di pluralismo e autonomia, coerente con l'esigenza di andare incontro alle diversificate esigenze della persona e delle tante comunità, non può che collocarsi nell'orizzonte tracciato dall'art. 5 Cost., quello che vuole le plurime cromature delle autonomie, non a caso riconosciute, promosse e attuate, svolgersi ed esprimersi al meglio con un tratto di colore comune, quello della unità e della indivisibilità della Repubblica, anch'esso capace di restituire un tratto dell'identità costituzionale¹⁰¹. Andrea Morrone ha scritto che "il pluralismo non è un valore in sé e per sé, ma lo è insieme al valore dell'unificazione"¹⁰².

La legittima aspirazione alla differenziazione deve, pertanto, ricondursi sotto il tetto dell'unità e dell'indivisibilità a tutela della coesione dell'ordinamento, che si persegue garantendo a tutte le latitudini l'uguaglianza sostanziale che, a sua volta, chiama a sé l'interdipendenza come corollario della solidarietà politica, economica e sociale, secondo una logica perequativa che è l'unica in grado di scongiurare le fratture tra i territori¹⁰³. In ambito scolastico le esigenze unitarie sono state, se possibile, ancora più avvertite. Rispetto alla materia istruzione, la potestà legislativa esclusiva statale, infatti, oltre che sull'imprescindibile determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (117, comma 2, lett. m) e sui principi fondamentali della materia concorrente, insiste su quelle "norme generali" (art. 117, comma 2, lett. n) che, replicando l'espressione già presente nella prima parte del testo costituzionale (art. 33, comma 2), fortificano la matrice unitaria dell'intervento statale.

All'esito di un percorso segnato da diverse tappe intermedie, è con la sentenza n. 200 del 2009, ripresa in diverse occasioni successive, che la Corte ha provato a sbrogliare la matassa, riconoscendo nelle norme generali quelle che definiscono la struttura portante del sistema di istruzione, assicurando "la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.". È su queste basi, come

¹⁰⁰ Lo spiega molto bene F. BASSANINI, *op. cit.*, pp. 34-39.

¹⁰¹ Cfr. in tema, *ex multis*, S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Roma, 2017.

¹⁰² A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia in Europa*, in *Le Ist. del Fed.*, n. 1, 2021, p. 46.

¹⁰³ S. STAIANO, *Coordinate per la ricostruzione di un modello di regionalismo differenziato*, in M. Cosulich (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Napoli, 2021, p. 259.

noto, che la più recente pronuncia n. 192 del 2024 sul regionalismo differenziato ha ritenuto non “giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l’intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell’identità nazionale”¹⁰⁴.

5. Se, dunque, il peso specifico della scuola, nella configurazione del rapporto tra individuo e potere, è sempre decisivo, non può non esserlo nello scenario attuale (e che sarà del futuro prossimo), quello nel quale la tecnologia, da mero strumenti di cui l’uomo si è sempre servito per compensare il suo essere un organismo difettoso¹⁰⁵, sta assumendo una forma (e una sostanza) ben diversa, quella di un vero e proprio potere che sta impattando sui profili strutturali dell’essere umano¹⁰⁶, cioè la *percezione della* e l’*interazione nella* realtà, la *conoscenza*, la *creatività*, l’*esperienza*, la *verità* ed ancora l’*emotività*, l’*affettività*, l’*aspirazione*¹⁰⁷. Un vero e proprio potere politico che tuttavia è detenuto da soggetti privati, quelli che Jack M. Balkin ha chiamato i “governatori degli spazi sociali”¹⁰⁸.

In un’epoca in cui, “semplificando”, è in gioco il destino stesso dell’essere umano¹⁰⁹, anche perché quest’ultimo si trova al cospetto di un potere nuovo nei suoi tratti connotativi, la scuola è chiamata, ancora e nuovamente, a fare la sua parte.

Un primo ambito di interesse è quello che riguarda l’uso della tecnologia a scuola e può declinarsi su due terreni distinti seppur correlati tra loro. Il primo vanta ormai una robusta tradizione, perché messo in campo sin dalla fine degli anni Novanta, ed è quello dell’utilizzo del supporto tecnologico come ausilio didattico che, al netto di alcuni profili problematici, come ad esempio quelli che possono insistere sul tema della valutazione, è capace di offrire

¹⁰⁴ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, p. 4.4. del Cons. dir. Sulla portata delle norme generali, proprio in riferimento alle paventate ipotesi di differenziazione, cfr. G. LANEVE, *L’istruzione*, cit., in part. pp. 491-494.

¹⁰⁵ M. FERRARIS, *La pelle*, cit., p. 126 si chiede: “perché proprio a noi è toccato questo destino tecnologico? Perché siamo difettosi. Le imperfezioni dell’animale umano, così debole, lento, svantaggiato, sono quelle che determinano lo sviluppo della tecnica, della cultura e della società a livello impensabili presso altre forme di vita”.

¹⁰⁶ P. RIVOLTELLA, *Pedagogia algoritmica*, Brescia, 2023, p. 33.

¹⁰⁷ A. D’ALOIA, *Intelligenza artificiale, società algoritmica, dimensione giuridica. Lavoro in corso*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2022, pp. 651 ss., in part. p. 677.

¹⁰⁸ J. M. BALKIN, *Free Speech is a Triangle*, in *Columbia Law Rev.*, n. 118, 7, 2018, p. 2021. L. VIOLANTE, *Diritto e potere nell’era digitale. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi*, in *BioLaw Jour.*, n. 1, 2022, p. 148, ha definito questi soggetti le “compagnie del digitale”.

¹⁰⁹ S. MYSTAKIDIS, *Metaverse*, in *Encyclopedia*, 2(1), 2022, p. 486.

una serie di strumenti di potenziamento della personalizzazione dell'attività didattica, viepiù nel delicato campo della inclusione scolastica¹¹⁰. Interessante, proprio in tema di efficacia degli strumenti compensativi della disabilità nelle scuole, è il rilievo che il Supremo Giudice amministrativo ha attribuito “a sperimentati e specialistici interventi che (...) propongano e promuovano forme (e modalità) di apprendimento diverse da quelle della pedagogia ordinaria”¹¹¹.

Il secondo, invece, si sta affermando più di recente e riguarda l'uso della tecnologia – in particolare l'intelligenza artificiale – nel campo dell'organizzazione scolastica. La delicatezza dell'ambito è in realtà già ben nota, e sarebbe sufficiente tornare al *leading case* giurisdizionale scaturito dall'applicazione della legge n. 107 del 2015 per quel che riguarda il sistema di assegnazione “algoritmica” delle sedi ai docenti, al punto che l'*AI Act* europeo ha individuato proprio i sistemi di istruzione come quelli ad alto rischio rispetto all'applicazione di sistemi di intelligenza artificiale¹¹². Recentemente, il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha approvato le “Linee guida per l'introduzione dell'Intelligenza Artificiale nelle Istituzioni scolastiche”¹¹³ che, in riferimento al terzo ambito di impiego dell'IA nel contesto educativo, cioè quello a sostegno dell'organizzazione scolastica – dopo quello al servizio degli studenti e di supporto ai docenti – nel riconoscere la qualifica di *deployer* all'Istituzione scolastica, ha attribuito al dirigente scolastico il ruolo di figura chiave “per condurre la scuola lungo un percorso di transizione digitale incentrato sull'utilizzo dell'IA”¹¹⁴, aprendo a una serie di ambiti di utilizzo della stessa IA, tra gli altri monitoraggio, comunicazione, ottimizzazione nella riorganizzazione dell'orario etc., che merita di essere attenzionata.

Se su entrambi questi terreni è possibile e auspicabile un confronto dialettico dal quale possono emergere posizioni anche contrastanti¹¹⁵, si ritiene che una maggiore convergenza dovrebbe registrarsi attorno al profilo più incisivo e decisivo attinente il rapporto tra la scuola e la tecnologia, ovvero quello della comprensione e dello sviluppo del senso critico rispetto alle logiche di questa nuova forma della tecnica, che proprio la scuola deve essere in grado di assicurare.

¹¹⁰ Cfr. M. RANIERI, *Intelligenza artificiale a scuola. Una lettura pedagogico-didattica delle sfide e delle opportunità*, in *Riv. Sc. Edu.*, n. 1, 2024, pp. 123 ss.

¹¹¹ C.d.S., sent n. 5965 del 2025.

¹¹² Cfr. Reg. EU 2024/1689 (Parlam. e Consiglio EU), Considerando n. 56.

¹¹³ Allegato al DM n. 166 del 09/08/2025, consultabili su <https://www.mim.gov.it/web/guest/-/pubblicate-le-linee-guida-per-l-introduzione-dell-intelligenza-artificiale-nelle-istituzioni-scolastiche-allegato-al-dm-n-166-del-09-08-2025>.

¹¹⁴ *Ivi*, p. 25.

¹¹⁵ Cfr. V. GALLESE – S. MORIGGI – P. C. RIVOLTELLA, *Oltre la tecnofobia. Il digitale dalle neuroscienze all'educazione*, Milano, 2025.

Ben vengano, allora, gli sforzi che da più parti – e in più documenti – si stanno producendo per la c.d. *AI Literacy*, penso alle Linee guida sull’educazione civica e alle stesse recenti Indicazioni nazionali¹¹⁶. Ma ciò che più conta, è che la scuola, alimentata dai principi stabiliti proprio dalla cornice costituzionale, continui a essere il presidio all’interno del quale costruire e mantenere una postura eretta al cospetto di questo nuovo potere. La sfida è tutt’altro che agevole. Si tratta di rimettere al centro, coniugandole insieme, una dimensione fatta dalla responsabilità, dall’impegno e dalla fatica, e quindi dai tempi lunghi, del senso della domanda, dell’interrogarsi sulle cose, della riflessione e del pensiero, e una dimensione del desiderio, della passione, della *curiositas* verso ciò che *ancora non è*, verso mondi nuovi. Un’istruzione e un’educazione che diano una direzione alla vita.

Seguendo questa linea di orizzonte, un tema sul quale tornare a riflettere, a partire proprio dalla scuola¹¹⁷, è quello del valore della scrittura, quale modo di essere della persona¹¹⁸, fondamentale forma di comunicazione, ma altresì, come recentemente messo in luce, quella cosa “inestricabilmente” legata alla formazione dello Stato¹¹⁹. Proprio per quella qualità vitale e insidiosa che l’è propria, cioè il restare, la scrittura esige un atto di responsabilità che ricomponga la libertà con il pensiero. In un’epoca che privilegia l’istinto e l’istantaneo, l’immediato, la reattività, i pollici alti e bassi, il grugnito digitale, nella quale conta apparire nell’arena comunicativa più che l’esserci autentico¹²⁰, epoca non a caso in cui è in corso una rivoluzione grafica¹²¹, il valore aggiunto della buona scrittura (ri)sposta il baricentro sulla sostanza dell’organizzazione del pensiero. Un pensiero che richiede tempo, quello lento, e persino silenzio, dimensioni non solo evaporate ma persino screditate dai modelli contemporanei, imperniati sulla velocità e sul rumore.

6. Perché tutto quanto detto si tenga insieme, e quindi perché la scuola preservi - su tutto e nonostante tutto - il suo senso, è indispensabile che robuste e salde siano le sue fondamenta, ciò su cui si poggia, ovvero gli insegnanti.

¹¹⁶ Consultabili su www.mim.gov.it/documents/20182/0/Linee+guida+Educazione+civica.pdf/9ffd1e06-db57-1596-c742-216b3f42b995?t=1725710190643

¹¹⁷ Si segnala la Rivista *Quaderni di Didattica della Scrittura*, nella rinnovata veste, di cui è appena stato pubblicato l’ultimo numero (speciale e doppio, 41-42 del 2025).

¹¹⁸ Cfr. C. LANEVE, *La scrittura tra desiderio e sorpresa*, Brescia, 2016.

¹¹⁹ L. CASINI, *op. cit.*, p. 468.

¹²⁰ A. SPADARO, *Libertà, pluralismo e limiti nel discorso pubblico*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025, pp. 86 ss.

¹²¹ A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell’Intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2023, pp. 1 ss.

Appartiene a questi una funzione vitale, non riducibile ad una mera attività di trasmissione di conoscenze e saperi, che attinge invero il proprio senso a partire dal fatto che essa si svolge *su, per e con* persone, non potendo rinunciare a ciò che la qualifica nel profondo, ovvero la connotazione educativa, alimentata dalla relazionalità, dalla testimonianza, dalla magistralità. Una funzione la cui centralità merita ogni giorno di essere disvelata, riconoscendola non solo come un servizio vocazionale - bisogna prima di tutto “sentirsi” insegnanti -, ma anche come vera e propria professione, che consta di profonde e articolate conoscenze e dello sviluppo di competenze diversificate¹²² e che, come tale, necessita di adeguata formazione e di iperspecializzazione.

L'essenza della scuola è di quelle preziose, quella di luogo di *espansione* della persona umana, dove si prende coscienza di un incremento di potenza del proprio essere¹²³, dove si plasma un soggetto agente in senso autentico, capace cioè di “mettere a terra” il percorso esistenziale che, in autonomia, decide di intraprendere. La scuola è il luogo dell'alternativa possibile, di un mondo *altro* che si può schiudere¹²⁴ e nel quale può prendere corpo una prospettiva di *salvezza*, prospettiva che è propria dello Stato sociale costituzionale, cioè di quella forma di Stato che risponde alla vocazione fondativa di un nuovo progetto di società¹²⁵.

¹²² P. RIVOLTELLA, *Un'idea di professionalità*, in L. Perla – B. Martini (a cura di), *Professione insegnante. Idee e modelli di formazione*, Milano, 2019, p. 25.

¹²³ Così C. LANEVE, *Dall'esistere al vivere. La sfida dell'educazione*, Barletta, 2021, p. 84.

¹²⁴ S. BELLOW, *Il dicembre del professor Corde*, trad. it., Milano, 1982, ripreso da M. AMIS, *La storia da dentro*, Torino, 2023, p. 120.

¹²⁵ A. MORRONE, *Sul «ritorno dello Stato»*, cit., p. 715.

Il rapporto tra vincoli di bilancio e garanzia del diritto all'istruzione delle persone con disabilità nei recenti sviluppi giurisprudenziali*

ARMANDO LAMBERTI

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione del campo di indagine. – 2. Vincoli di bilancio ed effettività dei diritti sociali fondamentali: la sentenza n. 275 del 2016 della Corte costituzionale. – 3. La sentenza n. 83/2019 della Corte costituzionale. – 4. La giurisprudenza dei giudici comuni tra alcune conferme e qualche passo indietro: un'analisi critica. – 5. Conclusioni. Una questione di “*priorità costituzionali*”: moniti per la giurisprudenza e per le politiche pubbliche.

1. Il presente contributo si colloca nell'alveo delle riflessioni sul rapporto tra vincoli di bilancio e tutela dei diritti sociali fondamentali, con specifico riferimento al diritto all'istruzione delle persone con disabilità. L'indagine, che presuppone la riconducibilità del diritto all'inclusione scolastica dei soggetti disabili nel novero dei diritti sociali fondamentali¹, intende saggiare i più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale e della giurisprudenza comune, che, negli ultimi anni, ha segnato un punto di svolta nel bilanciamento tra esigenze di equilibrio finanziario e garanzia dei diritti incompressibili.

La delimitazione si articola su due assi principali: (a) l'analisi delle pronunce della Corte costituzionale, con speciale attenzione alla sentenza n. 275 del 2016 e alla sentenza n. 83 del 2019; (b) la valutazione delle implicazioni che tali decisioni producono nella giurisprudenza comune, oscillante tra non poche importanti conferme ed altrettante aporie, che si rendono particolarmente evidenti nella sentenza n. 7089 del 2024 del Consiglio di Stato.

La scelta di concentrare l'indagine su questi aspetti risponde a una duplice esigenza: da un lato, evidenziare come la Corte costituzionale abbia progressivamente affermato la prevalenza del nucleo essenziale dei diritti sociali fon-

* Il presente saggio non è stato sottoposto a referaggio per decisione della Direzione. Esso sviluppa e aggiorna alcuni profili affrontati nel saggio *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale e vincoli di bilancio*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2022, pp. 30 ss.

¹ Per una più ampia e diffusa argomentazione sul punto, v. A. LAMBERTI, *Inclusione scolastica e Costituzione. Tutela multilivello, vincoli di bilancio e politiche pubbliche per l'istruzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, in corso di stampa.

damentali rispetto al principio di equilibrio di bilancio; dall'altro, mostrare come la questione del "costo dei diritti" non possa essere risolta mediante una degradazione del diritto stesso alla stregua di una "variabile dipendente" rispetto alle logiche della contabilità pubblica.

2. La Corte costituzionale, com'è noto, è stata sovente chiamata a compiere un complesso bilanciamento tra il principio del pareggio di bilancio e la tutela dei diritti sociali, riconoscendo "ampia discrezionalità al legislatore nell'attuazione del necessario criterio di gradualità nella tutela dei diritti sociali, limitando il suo sindacato ai soli casi di manifesta irragionevolezza nel rispetto del nucleo irriducibile di tali diritti, cioè il c.d. livello minimo essenziale"²; dal canto suo, la dottrina è stata indotta ad interrogarsi altrettanto spesso sull'utilizzabilità di espressioni come "diritti sociali condizionati"³, "diritti finanziariamente condizionati", "limitatezza delle risorse disponibili".

In proposito, se indubbiamente appare condivisibile una riflessione di carattere generale volta all'identificazione del problema del "costo dei diritti"⁴ (che non investe solamente i diritti sociali, ma gli stessi diritti di prima generazione, che – senza prestazioni pubbliche necessarie per la protezione fornita dalla comunità – resterebbero "diritti di carta"), nondimeno non deve affatto ritenersi, con ciò, che la fruizione dei diritti, specie dei diritti sociali, debba condizionarsi *in toto* ai vincoli di bilancio, facendo del principio consacrato dal "nuovo" articolo 81 Cost. un "super-valore" costituzionale. "Condizionare" in questo senso i diritti sociali significherebbe stravolgere la nostra forma di Stato, negare l'identità costituzionale della Repubblica italiana quale Stato sociale di diritto, regredire allo stadio del liberalismo ottocentesco obliando il (basilare) principio dell'indivisibilità dei diritti fondamentali.

Un tassello fondamentale nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale è stato rappresentato, com'è noto, dalla sentenza n. 275/2016⁵, con cui la Corte costituzionale – nell'ambito di una questione, sollevata dal TAR Abruz-

² Così E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali. La ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 1/2017, p. 12.

³ Cfr. C. COLAPIETRO, M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 596.

⁴ L'espressione è tratta dal celebre studio di S. HOLMES, C. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna, 2000.

⁵ Per un commento in adesione alla sentenza, v. spec. L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, pp. 2339 ss. e A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, *ivi*, pp. 2343 ss.

zo nel contesto di una controversia tra la Provincia di Pescara e la Regione – ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 785, aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2014, n. 156, nella parte in cui prevedeva che, per gli interventi di cui all'art. 5-bis della l. n. 78 del 1978 (avente ad oggetto l'erogazione di servizi di trasporto scolastico⁶ a beneficio di studenti portatori di disabilità), “la Giunta regionale garantisca un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa”⁷.

La questione involge, insomma, il problema del “costo” dei diritti, e dei diritti dei disabili in particolare.

Le disposizioni costituzionali che il giudice a quo riteneva violate sono rappresentate dall'articolo 38, 3° comma, Cost. e dall'articolo 10 (*recte*, art. 117, primo comma), in relazione al parametro interposto costituito dall'articolo 24 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità⁸.

⁶ Con riferimento al trasporto scolastico, più in generale, v. le considerazioni di S. TROILLO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 307 ss., il quale rileva che “perché la scuola sia veramente ‘aperta a tutti’ lo Stato non deve solo garantirne la presenza sul territorio, ma deve anche renderne possibile la frequenza. Il trasporto scolastico si pone come uno dei requisiti essenziali per l'accesso all'istruzione per molti alunni normodotati, ma ancor più per i soggetti che hanno problemi di autonomia e di mobilità. Per questo la legge n. 118 del 1971, all'art. 28, primo comma, prevede, fra gli interventi per garantire la frequenza scolastica, anche ‘il trasporto gratuito dalla propria abitazione alla sede della scuola o del corso e viceversa’ per gli alunni disabili della scuola dell'obbligo. La sentenza n. 125 del 1987 della Corte costituzionale e gli artt. 12 e 13 della legge n. 104 del 1992 hanno esteso il diritto al trasporto scolastico ai portatori di handicap frequentanti le scuole superiori (...). Alla luce di una lettura costituzionalmente orientata del sistema (e della sentenza Corte costituzionale n. 215 del 1987), il T.A.R. Campania – sez. di Salerno ha escluso che il trasporto gratuito degli alunni disabili possa riguardare solo la scuola dell'obbligo, dato che l'abrogazione del terzo comma dell'art. 28 della legge n. 118 del 1971 da parte dell'art. 43 della legge n. 104 del 1992 deve interpretarsi in termini di riconosciuta generalizzazione delle tutele di cui al conservato primo comma dell'art. 28, senza le precedenti limitazioni. Il T.A.R. ha rinvenuto conferma di questo assunto anche nella espressa previsione del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale (...), nel contesto della suddivisione delle competenze tra gli enti coinvolti, stabilisce che ‘il supporto organizzativo’ all'integrazione scolastica nelle scuole superiori deve essere assicurato dalle Province: ‘non sembrando revocabile in dubbio (anche sul piano della stretta interpretazione) che tale ‘supporto organizzativo’ debba anzitutto ricomprendere il trasporto abitazione-sede scolastica. Il Consiglio di Stato ha confermato le argomentazioni del T.A.R. con un'articolata decisione”.

⁷ Così F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi*, 2/2017, pp. 3-4.

⁸ Con riguardo all'uso dell'articolo 24 della Convenzione Onu come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale, va anzitutto rilevato che il giudice a quo avrebbe dovuto invocare non tanto l'articolo 10 della Costituzione (che ha riguardo verso il diritto internazionale generale) quanto piuttosto l'articolo 117, 1° comma, in virtù della natura manifestamente pattizia dell'obbligo internazionale discendente dalla Convenzione.

Come osserva D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui di-*

Ma, sullo sfondo, tutto si riconduce alla centralità, nel disegno costituzionale, degli articoli 2 e 3, cui il diritto all'istruzione dei soggetti disabili è strettamente connesso.

La Corte ha stabilito che *“l'indeterminatezza del finanziamento determina un vulnus all'effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato*

ritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana, in *SIDI Blog*, 7 febbraio 2017, la Convenzione non è opportunamente valorizzata dalla Consulta in questa pronuncia, atteso il brevissimo richiamo contenuto nel punto 20 del Considerato in diritto (*“Rimangono assorbite le ulteriori censure formulate in riferimento all'art. 10 Cost., in relazione all'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità”*): più precisamente, secondo l'A., *“la risposta data dalla Corte, pur pienamente condivisibile nel merito (...), si segnala in negativo per il ruolo del tutto marginale cui è stata relegata la Convenzione. Dopo aver ricordato, in apertura di sentenza, che il diritto del disabile all'istruzione «è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione» (par. 5), la Corte ha infatti deciso (e accolto) la questione di costituzionalità sulla sola base del parametro interno (par. 5-19). La censura riferita al parametro convenzionale è stata invece ritenuta assorbita (par. 20), con la conseguenza che il riferimento alla Convenzione ha assunto le forme di un mero (e del tutto privo di effetti) richiamo di stile (...). La scarsa propensione della Corte costituzionale – quantomeno nella sua attuale composizione – a servirsi della Convenzione nell'affrontare questioni attinenti ai diritti dei disabili appare ancor più evidente in una pronuncia resa all'inizio del 2016 (sent. 2/2016)”*. In occasione della sentenza 2/2016, in particolare, *“la Consulta ha inteso rimarcare, nel modo più netto possibile, la sostanziale inidoneità della Convenzione nel suo complesso a fungere da parametro interposto di costituzionalità. Il Giudice delle leggi ha difatti qualificato il ‘necessario rispetto’ della Convenzione in parola come ‘obbligo di risultato’. Di conseguenza, agli Stati aderenti sarebbe accordata la più ampia libertà «di individuare in concreto – in relazione alle specificità dei singoli ordinamenti e al correlativo e indiscusso margine di discrezionalità normativa – i mezzi ed i modi necessari a darvi attuazione» (...): in una parola, dunque, la Convenzione non conterrebbe una disciplina «autoapplicativa». D'altro canto, le conclusioni raggiunte dalla Corte in merito alla natura non «autoapplicativa» della Convenzione appaiono inesatte sotto molteplici profili. In primo luogo, occorre sottolineare che l'efficacia *self-executing* non può essere valutata in relazione al trattato nel suo complesso, come fatto dalla Consulta nella sentenza n. 2 del 2016, ma avendo riguardo alla singola norma rilevante (...). Né, in senso contrario, può invocarsi la presenza nella Convenzione di una “clausola di esecuzione”, con la quale gli Stati si sono impegnati ad adottare tutte le misure necessarie per darvi attuazione (art. 4). Com'è stato osservato, tali clausole, lungi dall'escludere *ipso iure* l'efficacia interna delle disposizioni pattizie, si limitano a ribadire «la volontà e l'aspettativa del trattato di... essere applicato» (...). Il ragionamento della Consulta appare inoltre censurabile nella misura in cui fa discendere la natura «non autoapplicativa» delle disposizioni convenzionali dal tenore degli obblighi in esse contenuti. In realtà, la distinzione tra disposizioni *self-executing* e non *self-executing* va operata non solo (e non tanto) sulla base delle caratteristiche della norma pattizia, quanto piuttosto osservando il «modo in cui [l'ordinamento interno] si presta ad accoglierla» (...). Il carattere vago o programmatico di una determinata norma pattizia, in altri termini, non costituisce un elemento decisivo al fine di escluderne la natura *self-executing*, mentre invece può esserlo l'assenza degli organi e delle procedure indispensabili alla sua applicazione o la presenza di impedimenti di ordine costituzionale (...). In ogni caso, la natura «non autoapplicativa» di un trattato internazionale non ne esclude, di per sé, l'utilizzabilità come parametro interposto ex art. 117 Cost. Pronunciandosi in tema di rapporti tra legislazione statale e diritto dell'Unione europea, la Consulta ha chiarito – con argomenti che sembrano potersi estendere al diritto pattizio – che il carattere non *self-executing* di una direttiva non implica la sottrazione della legislazione statale al «controllo di conformità al diritto comunitario, che spetta a questa Corte, davanti alla quale il giudice può sollevare questione di legittimità costituzionale» (Corte cost., sentenza n. 28 del 2010, par. 5)”*.

dal legislatore regionale, con conseguente violazione dell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost.".

In altri termini, una previsione, com'è quella oggetto dell'impugnazione innanzi alla Corte costituzionale, che lasci incerta sia nell'*an* che nel *quantum* la contribuzione regionale, non è in grado di soddisfare in alcun modo il requisito di effettività.

Sicché, "la natura aleatoria del contributo si traduce (...) negativamente sulla possibilità di programmare il servizio di trasporto e di garantirne, dunque, lo svolgimento, violando così il precetto contenuto nell'art. 38 Cost."

Vale a dire che il finanziamento regionale previsto finisce "a dipendere integralmente dal mero arbitrio del decisore politico in sede di compilazione del bilancio regionale; detta aleatorietà non permette alle Province di fare affidamento sul contributo regionale, impedendole «di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio»"⁹.

L'«insufficienza indeterminata del finanziamento» pregiudica, cioè, la concreta realizzazione del servizio di assistenza e trasporto così come delineato dal legislatore regionale, risultando in una violazione dell'art. 38, terzo comma, Cost. Tale concreta attuazione non può che derivare, secondo il parere della Corte, dalla sicura disponibilità di risorse finanziarie necessarie al pieno soddisfacimento di detto diritto, nel contesto delle complesse relazioni amministrative e finanziarie che intercorrono tra gli enti territoriali interessati.

La Corte reputa, pertanto, che l'illegittimità individuata risieda nella «incertezza» e nella «indeterminatezza» del finanziamento stesso, con specifico riferimento al trasporto scolastico per gli studenti disabili aventi diritto ad accedere a percorsi scolastici con adeguati servizi di sostegno pianificati. Difatti, la norma censurata omette di determinare l'esatto ammontare delle risorse destinate a tal fine, collocandole invece in una generica voce di bilancio previsionale, nella quale confluiscono numerose altre esigenze.

Secondo la Corte, la natura intrinsecamente fondamentale del diritto oggetto del caso in esame, annoverabile tra quei valori che si rifanno ai supremi principi ispiratori del disegno costituzionale, non può che porre un limite insuperabile alla discrezionalità del legislatore, il quale è tenuto a rispettare un nucleo essenziale e indefettibile di garanzie a tutela degli aventi diritto.

Tali garanzie, invero, possono considerarsi effettive soltanto laddove sia assicurata la certezza delle risorse finanziarie destinate al soddisfacimento di

⁹ Così C. FAVRETTO, *Il costo dei diritti come limite alla discrezionalità economica del legislatore: il caso degli studenti disabili*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3/2019, p. 605.

¹⁰ N. TIGANO, *Best interest of the child e diritto inviolabile all'istruzione tra vincoli di bilancio e inclusione sociale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2017, p. 712.

tale diritto, anche nell'ambito delle articolate relazioni amministrative e finanziarie che caratterizzano l'azione degli enti territoriali interessati.

Ma l'affermazione di maggior rilievo contenuta in questa pronuncia è indubbiamente quella secondo cui, ferma restando la discrezionalità del legislatore nell'individuazione della misura di tutela dei diritti dei disabili, *“una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali”*, per cui *“è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*¹¹.

Ciò comporta, in altri termini, che “nel difficile bilanciamento tra il principio dell'equilibrio finanziario e la tutela costituzionale dei diritti incompressibili”¹², la Corte fa prevalere questi ultimi, affermando che il rilievo costituzionale del diritto in oggetto *“costituisce un limite invalicabile all'intervento discrezionale del legislatore, così che il nucleo di garanzie minime per renderlo effettivo dovrebbe essere assicurato al di là di ogni esigenza di bilancio”*.

Pertanto, può dirsi che “le esigenze di bilancio non hanno carattere assoluto”¹³, con il logico corollario per cui è necessario respingere la tesi, secondo la quale la Corte è “tenuta ad applicare il principio di equilibrio di bilancio come una sorta di super-valore costituzionale, capace cioè di prevalere in modo assoluto, ovvero senza adeguata e ragionevole ponderazione, sui diritti costituzionalmente garantiti allorché questi comportino oneri finanziari che alterano il preesistente quadro di riferimento degli impegni di finanza pubblica collegati ad un determinato obiettivo di bilancio”¹⁴.

E, allora, specie allorquando vengono in rilievo situazioni giuridiche costituzionalmente garantite di soggetti deboli – e perciò particolarmente me-

¹¹ Parla, in proposito, di “perentorietà del messaggio” F. PALLANTE, *Diritti e bilancio: quale equilibrio? Un commento alla sentenza 275/2016 della Corte costituzionale*, in SIDI Blog, 2 febbraio 2017. Secondo l'A., a questa perentorietà, sovente non si accompagnano nella sentenza precisione e limpidezza nel linguaggio: per es., è “difficile immaginare una categoria di diritti «incompressibili» in un contesto costituzionale improntato al pluralismo politico: più agevole ritenere che i giudici intendessero far riferimento al «nucleo incompressibile» – o «nucleo duro» o «livello essenziale» – dei diritti”.

¹² In questi termini, E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali. La ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, cit., p. 18.

¹³ Così F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, cit., p. 4.

¹⁴ Così G. M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi*, 10/2015, p. 4.

ritevoli di tutela – “il legislatore dovrebbe, in ogni caso, attivarsi per garantirli, non potendo giustificare la mancata attuazione a fronte della generica carenza di disponibilità finanziarie, magari destinate a diverse, voluttuarie e facoltative voci di spesa”¹⁵.

Conseguentemente, la predisposizione del bilancio dello Stato deve essere articolata secondo un corretto ordine di priorità, nel quadro di un'interpretazione sistematicamente coerente del concetto stesso di “equilibrio” di bilancio e dell'ordito costituzionale nel suo complesso.

Occorre, cioè, distinguere tra spese costituzionalmente necessarie, finalizzate a rendere effettivo il godimento di un diritto fondamentale, e spese “facoltative”: l'erogazione delle prime, allora, è assunta come doverosa, come tale non condizionabile ad un presunto primato dell'equilibrio finanziario.

Conseguentemente, non può darsi una situazione in cui – per riprendere le parole della Corte – “le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti”.

È stato opportunamente sottolineato, perciò, che “le due tipologie di spesa non possono essere confuse o accomunate, né è ammissibile che il legislatore (nazionale o regionale che sia) possa decidere di destinare le risorse alle une o alle altre in modo arbitrario”¹⁶, dal che deriva l'esistenza di un chiaro limite per la discrezionalità del legislatore¹⁷.

Dunque, a ben vedere, il bilanciamento che la Corte è chiamata ad operare è un “bilanciamento ineguale”¹⁸, in cui a soccombere sono ineluttabilmente le esigenze di carattere economico-finanziario, di fronte alla superiore necessità di garantire la pienezza e l'effettività dei diritti fondamentali, e la *supremitas* della dignità umana che ne è fondamento¹⁹.

¹⁵ In questi termini R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 gennaio 2017, p. 2.

¹⁶ C. FAVRETTO, *Il costo dei diritti come limite alla discrezionalità economica del legislatore: il caso degli studenti disabili*, cit., pp. 606 s.

¹⁷ N. TIGANO, *Best interest of the child e diritto inviolabile all'istruzione tra vincoli di bilancio e inclusione sociale*, cit., p. 713, rileva, sul punto, che “sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, tale potere discrezionale non è illimitato, ma trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati. Ed è proprio il livello essenziale delle prestazioni dovute che, se da un lato viene salvaguardato dalla legge regionale, allocando risorse nel bilancio per tale diritto fondamentale, dall'altro lato, poi, risulta in concreto «vanificato dalla prestazione contraddittoria che subordina il finanziamento (da parte regionale) degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente”.

¹⁸ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 79.

¹⁹ Al punto che, come evidenzia N. TIGANO, *Best interest of the child e diritto inviolabile all'istruzione tra vincoli di bilancio e inclusione sociale*, cit., p. 718, “una legge di bilancio in dise-

Il piatto della bilancia della Corte, allora, non può non pendere verso la tutela dei diritti fondamentali, in considerazione del “valore centrale intorno al quale è costruito il sistema costituzionale: la persona umana e la sua dignità”²⁰: in altre parole, “la razionalizzazione della spesa pubblica non può non essere contingentata dal personalismo costituzionale”²¹.

La Corte, insomma, è chiamata a far valere una questione di “priorità costituzionali” – a partire dalla tutela della persona umana e della sua dignità, nell’ottica del suo continuo, progressivo e pieno sviluppo – che comportano la destinazione di fondi costituzionalmente doverosi, in quanto vincolano la legge rispetto a fini costituzionalmente imposti²².

Si può affermare, allora, che la Corte costituzionale – che con questa sentenza “galileiana”, com’è stata definita con un’espressione immaginifica, ha segnato il definitivo passaggio dalla «visione tolemaica» della centralità del bilancio alla «teoria eliocentrica» dei diritti fondamentali ed incompressibili²³ – si staglia sempre di più come “custode (...) vigile e (...) rigoroso dei soggetti disabili, ponendosi al centro della lotta per il diritto e non tirandosi indietro neanche in questo periodo di disponibilità limitata di risorse”²⁴.

L’inclusione scolastica dei disabili, or dunque, è un diritto inviolabile rivolto al pieno sviluppo della persona, diretta emanazione della dignità umana e tendente alla massima socializzazione dei portatori di handicap: “il suo nucleo indefettibile risiede nei livelli essenziali delle prestazioni sociali e non soggiace ad alcun vaglio di sostenibilità finanziaria: il legislatore è obbligato a garantirne attuazione e non può condizionare la sua effettività alla disponibilità di risorse. In altri termini, il nocciolo duro della scolarizzazione nega valore sovra-costituzionale all’equilibrio di bilancio ed esige opzioni budgetarie che valorizzino il volto personalista della disabilità”²⁵.

Peraltro, il riferimento espresso, operato dai giudici della Consulta, alla

quilibrio rispetto ai parametri di cui all’art. 81 Cost., – o una successiva legge contenente spese sopravvenute tali da alterare notevolmente l’equilibrio fissato dal bilancio – potrebbero superare indenni il vaglio di costituzionalità operato dalla Corte, qualora il disavanzo fosse specificamente giustificato dalla ineludibile necessità di garantire diritti costituzionali incompressibili”.

²⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, p. 138.

²¹ Così F. MASCI, *L’inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, p. 170.

²² Sul punto, v. C. COLAPIETRO, *Una scuola aperta a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all’istruzione e inclusione sociale*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 28.

²³ N. TIGANO, *Best interest of the child e diritto inviolabile all’istruzione tra vincoli di bilancio e inclusione sociale*, cit., p. 713.

²⁴ Così F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, cit., p. 17.

²⁵ In questi termini si esprime condivisibilmente F. MASCI, *L’inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, cit., p. 176.

“arbitrarietà” delle decisioni del legislatore assume un significato affatto trascurabile, giacché, in tal modo, la Corte può così ribadire l'esistenza di un (ulteriore) limite posto alla discrezionalità del legislatore medesimo, vale a dire un obbligo di motivazione.

A fronte di una legge – come quella abruzzese oggetto di censura – che condizionava l'erogazione di prestazioni concernenti il godimento effettivo di un diritto fondamentale costituzionalmente garantito a generiche e non ben definite previsioni di bilancio, la Corte oppone il principio per cui “le scelte finanziarie che incidono sul nucleo indefettibile di garanzie, al cui interno è compreso il servizio di trasporto per studenti con handicap, non possono essere rappresentate con semplici operazioni matematiche. Né la sostenibilità dei servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica del disabile ‘può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziare attraverso complessivi riferimenti numerici’. È invece necessario che dall'atto normativo stesso emerga la scala di valori che con le risorse del bilancio si è inteso sorreggere. Ecco che, tramite l'obbligo di motivazione, la Corte costituzionale è posta in grado di verificare se la discrezionalità del legislatore sia stata esercitata nel rispetto del criterio di ragionevolezza”²⁶.

Se, quindi, di fronte alla legislazione di politica economica la Corte costituzionale tende ad esercitare un sindacato più limitato, rispetto alla legislazione finanziaria che incide sui diritti sociali fondamentali essa appare invece, fortunatamente, essere fuoriuscita dallo schema “valorizzazione della discrezionalità salvo il limite della ragionevolezza”, sviluppando tecniche argomentative e di giudizio più articolate e complesse proprio al fine di tutelare il nucleo essenziale o incompressibile dei diritti implicante una spesa costituzionalmente necessaria. Peraltro, a questa stessa conclusione può giungersi sia aderendo alla teoria assoluta del contenuto del diritto (che ne individua una soglia invalicabile opponibile al legislatore e alla sua discrezionalità²⁷) sia privilegiando la teoria relativa del contenuto minimo/essenziale (che considera quest'ultimo come esito della determinazione di un giudizio di bilanciamento²⁸): “infatti,

²⁶ C. FAVRETTO, *Il costo dei diritti come limite alla discrezionalità economica del legislatore: il caso degli studenti disabili*, cit., cit., p. 607.

²⁷ Cfr. I. MASSA PINTO, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, pp. 1316 ss., secondo la quale, alla stregua dei principi di diritto espressi dalla giurisprudenza costituzionale (v. spec. sent. n. 240 del 1994), nessuna esigenza di ordine finanziario può giustificare una violazione del contenuto minimo essenziale dei diritti, sicché il legislatore dovrà farsi carico di reperire le risorse necessarie per assicurare il soddisfacimento dei medesimi.

²⁸ O. CHessa, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, pp. 1178 ss.

il nucleo essenziale del diritto deve ritenersi costituzionalmente garantito *a priori* in quanto indisponibile al legislatore o *a posteriori* in quanto presidiato nel giudizio di bilanciamento”²⁹.

3. Su questa scia si colloca anche la sentenza n. 83 del 2019. Tale decisione del Giudice delle Leggi trae origine dal ricorso presentato in via principale da parte della Regione Veneto nei confronti della legge 205/2017 (recante il bilancio di previsione dello Stato per l’anno 2018, nonché il bilancio pluriennale per gli anni 2018/2020), segnatamente con riferimento al comma 70 dell’articolo 1, il quale – disponendo il rifinanziamento per 75 milioni di euro ad ogni Regione, ritenuti insufficienti rispetto al fabbisogno richiesto, di alcune funzioni (di competenza regionale all’indomani della conclusione del processo di riordino delle Province), inerenti all’assistenza agli alunni diversamente abili ed ai servizi di supporto per l’istruzione dei medesimi, solo per l’anno 2018 e non già per gli anni seguenti – “*non assicurerebbe alcuna certezza sulla proiezione pluriennale del relativo finanziamento e perciò non consentirebbe alle Regioni di programmare adeguatamente il servizio in favore degli alunni con disabilità*”.

L’asserita violazione degli articoli 38, 3° comma, e 97 Cost. è però negata dalla Corte. Parimenti, l’invocata violazione dell’articolo 119, nella parte in cui il rifinanziamento provvisorio lederebbe il principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni, è anch’essa denegata dalla Consulta.

Con riferimento a questo ultimo aspetto, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione “sulla base della estrema genericità del ricorso che, sul punto, non specifica né l’entità delle risorse in precedenza destinate alle Province e Città metropolitane per lo svolgimento delle funzioni in discorso, né evidenza la differenza fra quanto riassegnato e quanto trattenuto da parte dello Stato. Peraltro, la Corte puntualizza che «*resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio*»”³⁰ (corsivo nostro).

Per quanto riguarda, invece, i punti precedenti, le questioni – quantunque ammissibili – vengono dichiarate non fondate.

²⁹ G. RIVOCCHI, *La Corte costituzionale e la tutela dei diritti nell’impiego di risorse*, in M. BERTOLISSI – C. PAGLIARIN (a cura di), *Il destino delle risorse pubbliche. Reperimento, gestione, giurisdizione*, Jovene, Napoli, 2023, spec. p. 38.

³⁰ Così E. VIVALDI, *Il diritto all’istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto (nota a Corte costituzionale n. 83/2019)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 settembre 2019, p. 3.

Secondo la Corte, infatti, *“in una complessa fase di transizione, com'è quella che si è innescata con il riordino delle Province, può ritenersi non irragionevole che il legislatore scelga di disporre il finanziamento di anno in anno, senza peraltro mai farlo mancare e procedendo contestualmente all'istruttoria strumentale alla determinazione delle risorse necessarie a regime”*: la legge di bilancio per il 2018, del resto, si inserisce in una prassi consolidata (si pensi alle analoghe disposizioni delle leggi di bilancio del 2016 e del 2017), resasi necessaria – e non irragionevole – in conseguenza del perfezionamento del summenzionato processo di riordino dell'assetto delle Province.

Senza dimenticare, poi, che *“il sopravvenuto art. 1, comma 561, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) (...), conclusasi la fase di passaggio, incrementa le risorse disponibili di ulteriori 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 e doverosamente assicura allo stanziamento un orizzonte temporale più ampio, utile per un'adeguata programmazione triennale dell'esercizio delle funzioni di assistenza scolastica agli studenti con disabilità da parte delle Regioni”*.

In conclusione, quindi, quantunque la Regione Veneto ponga l'accento *“sulla impossibilità di far conto su risorse certe per un lasso di tempo che le consenta di svolgere l'ordinaria attività di programmazione del servizio a favore degli studenti con disabilità”*, atteso che *“il metodo programmatico è divenuto centrale nella elaborazione delle politiche pubbliche regionali a partire dal processo di regionalizzazione attuato a seguito della legge delega n. 281/1970 e n. 382/1975”*³¹ – a partire dai quali *“le Regioni esercitano le funzioni amministrative trasferite dai decreti di trasferimento in ogni settore dell'attività regionale, attraverso lo strumento programmatico, al fine di perseguire uno sviluppo armonico dell'economia regionale e perseguire i fini sociali previsti dalla Costituzione”*³², nell'ottica di una programmazione sociale rivolta ad individuare obiettivi di crescita e di cambiamento dell'assetto economico e sociale – la Corte nondimeno osserva: *“la disposizione impugnata, diversamente da quanto riscontrato da questa Corte con la richiamata sentenza n. 275 del 2016, non è affetta da quella aleatorietà e incertezza, nell'an e nel quantum, che ne determinerebbe l'illegittimità costituzionale. Piuttosto, si tratta di una disposizione che, in linea con le leggi di bilancio dei due anni precedenti, rinnova il finanziamento per l'anno di riferimento, senza alcuna discontinuità e senza pregiudicare l'effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo es-*

³¹ Ivi, p. 4.

³² *Ibidem*.

senziale dei diritti delle persone con disabilità; erogazione che deve essere sempre comunque assicurata e finanziata”.

In altre parole, dunque, non è compromessa – secondo la Corte – l’erogazione dei servizi attinenti al nucleo essenziale e incompressibile del diritto all’istruzione dei disabili – diritto costituzionalmente garantito dall’articolo 38, 3° comma, ed oggetto di consolidato riconoscimento giurisprudenziale, a partire dalla storica sentenza n. 215 del 1987.

Sotto questi ultimi profili, in particolare, la sentenza appare di notevole interesse: pur dichiarando la questione infondata, infatti, la Corte si ricollega al precedente del 2016, richiamando di fatto implicitamente l’assunto per cui “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”.

Anzi, essa precisa questo assunto, facendo menzione non già di “diritti incompressibili” (atteso che è “difficile immaginare una categoria di diritti «incompressibili» in un contesto costituzionale improntato al pluralismo politico”³³) ma piuttosto di un “nucleo incompressibile” di un unico diritto all’istruzione del soggetto disabile, ampliandone ed allargandone lo spettro per includervi anche i servizi di assistenza oggetto del caso: *“l’assistenza alle persone con disabilità costituisce un nucleo incompressibile di un diritto fondamentale e deve essere integralmente finanziata”*.

Questi servizi, d’altronde, rispondono pienamente a quella nozione di “acomodamenti ragionevoli” di cui fa menzione l’articolo 24 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità del 2006, opportunamente richiamato in due passaggi della decisione.

Colpisce, però, come la Corte costituzionale, nella sentenza in esame, pur valorizzando adeguatamente la fonte internazionale, si riferisca – sotto il profilo delle norme costituzionali – soltanto all’articolo 38, 3° comma, evitando di richiamare sia l’articolo 34 sia gli articoli 2 e 3 della Costituzione: un approccio riduzionista, questo, che pretende “di affrontare i problemi delle persone con disabilità solo alla luce del comma 3 dell’art. 38 Cost., dimenticando che queste persone sono anzitutto titolari di tutte le situazioni soggettive garantite in generale dalla Costituzione”³⁴, obliterando – in tal modo – la potente vocazione inclusiva del 1° comma dell’articolo 34 e la sua stretta, diretta e immediata connessione con i principi fondanti del sistema costituzionale italiano, vale a dire il principio personalista, il principio solidarista e

³³ F. PALLANTE, *Diritti e bilancio: quale equilibrio? Un commento alla sentenza 275/2016 della Corte costituzionale*, cit.

³⁴ U. DE SIERVO, *Libertà negative e positive*, in R. BELLÌ (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano, 2000, p. 36.

il principio di eguaglianza, nella sua duplice accezione formale e sostanziale.

Un approccio, questo, che la Corte non può dimenticare – e che anzi essa ha adoperato con sapienza nella storica sentenza n. 215 del 1987 – tanto più oggi, nel momento in cui si consolida, di fronte ad un legislatore sovente confuso e inerte, il suo ruolo di vera custode dei diritti fondamentali.

4. A conferma di ciò, questa giurisprudenza costituzionale è stata ripresa in importanti recenti pronunzie di giudici comuni.

È d'uopo ricordare, per esempio, il pronunciamento della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Lombardia n. 235 del 2021, reso su richiesta di parere da parte del Comune di Zerbolò (PV): tale richiesta, collegata alla deliberazione n. 181 del 2020 della stessa Sezione regionale di controllo (la quale ha accertato il perdurare della situazione finanziaria e della sofferenza di cassa, che hanno determinato l'applicazione della misura del blocco della spesa nei confronti del comune) e conseguente alle plurime lagnanze da parte di Dirigenti Scolastici di plessi scolastici dell'infanzia, primari e secondari di primo grado presenti sul territorio, attesa la necessità di personale di assistenza per alunni disabili per l'anno scolastico 2021/2022, aveva ad oggetto la compatibilità dell'assunzione di tale spesa, posta l'eventuale configurabilità della medesima alla stregua di "atto di gestione amministrativa derivante da obblighi istituzionali" (in quanto finalizzata a consentire all'Ente di assicurare un fondamentale servizio ai minori disabili e alle famiglie residenti), con gli stringenti vincoli di bilancio connessi alla predetta deliberazione della Corte.

Orbene, posto che, in termini generali, "nell'assolvimento delle funzioni fondamentali attribuite dalla legge all'Ente locale, ciò che può qualificare, secondo l'ordinamento giuridico vigente, una spesa come obbligatoria è la sussistenza di un vincolo giuridico, l'esistenza di rapporto contrattuale da assolvere, la presenza di una norma cogente che ne impone il sostenimento e in genere, effettuata una ponderazione degli interessi pubblici prevalenti, tutte quelle operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente", la Sezione regionale di controllo, ai fini della qualificazione giuridica della spesa in materia di assistenza agli studenti disabili, evoca proprio la giurisprudenza costituzionale.

"Il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost., e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale" (cfr. sent. n. 83 del 2019): la natura fondamentale del diritto impone, allora, alla discre-

zionalità del legislatore un limite invalicabile rappresentato dal “rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati” (cfr. sent. n. 80 del 2010), entro il quale rientra anche il servizio di trasporto scolastico e di assistenza, dal momento che esso, per lo studente con disabilità, rappresenta una componente essenziale ai fini dell’effettività del medesimo diritto.

È altresì noto che la Corte abbia sovente insistito sulla certezza delle disponibilità finanziarie necessaria a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali (v., sul punto, la sent. n. 192 del 2017), i quali richiedono di essere erogati “senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l’effettività del diritto della persona con disabilità all’istruzione e all’integrazione scolastica” (cfr. sent. n. 110 del 2017).

Lo stesso Consiglio di Stato, nella sentenza n. 403 del 2021 della Sesta Sezione, è pervenuto alla conclusione che “il diritto all’istruzione dei disabili, ascrivito alla categoria dei diritti fondamentali, passa attraverso l’attivazione dell’Amministrazione scolastica per la sua garanzia, mediante l’adozione delle doverose misure di integrazione e sostegno, atte a rendere possibile ai disabili la frequenza delle scuole e l’insieme delle pratiche di cura e riabilitazione necessarie per il superamento ovvero il miglioramento della condizione di disabilità”.

La stessa pronuncia ha puntualizzato che la fruizione dei servizi garantiti dalla l. n. 104/1992 assume la consistenza di diritto soggettivo per la persona disabile, rientrando in quel “nucleo indefettibile di garanzia per gli interessati (...)”, che non è consentito nemmeno al legislatore, ed a maggior ragione alla pubblica amministrazione, escludere del tutto in forza di vincoli derivanti dalla carenza di risorse economiche, in quanto finirebbe per essere sacrificato il diritto fondamentale allo studio e all’istruzione (...)”.

Pertanto, sulla questione posta dal Comune richiedente, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia ha giustamente affermato che, in termini generali, l’erogazione di servizi in funzione di supporto all’inclusione scolastica degli studenti con disabilità rientra nelle funzioni derivanti da obblighi istituzionali e giuridici indefettibili, sicché tale spesa, in quanto costituzionalmente necessaria, è senz’altro compatibile con il provvedimento di blocco della spesa imposto dalla Corte ai sensi dell’art. 148-bis del Testo Unico degli Enti Locali.

Confermativa dei principi formulati dalla giurisprudenza costituzionale, ma poco coerente rispetto alle premesse, appare invece la recente sentenza n. 7089 del 2024 della III Sezione del Consiglio di Stato, chiamata a pronunciarsi a seguito dell’impugnativa della sentenza del giudice di prime cure, adito dai ricorrenti, genitori di un minore disabile, i quali lamentavano non solo una inaspettata riduzione da parte del Comune a sole sette ore settimanali dell’as-

sistenza scolastica (peraltro senza alcun coinvolgimento della famiglia), ma anche l'illegittimità della ritenuta prevalenza delle esigenze finanziarie rispetto al diritto fondamentale all'inclusione scolastica.

Il Consiglio di Stato richiama correttamente la disciplina di fonte primaria sull'inclusione scolastica, e segnatamente il decreto legislativo n. 66 del 2017, recante appunto un organico insieme di norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità anche alla luce delle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. In particolare, i giudici di Palazzo Spada evocano l'art. 3 del decreto, nel quale troverebbe ulteriore conferma "l'impianto dicotomico tra le attribuzioni dello Stato, esercitate per il tramite dell'amministrazione scolastica (e che includono appunto la funzione del sostegno didattico, v. art. 3, co. 2, lett. a) e quelle degli enti locali che 'provvedono ad assicurare, *nei limiti delle risorse disponibili* (...), gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza, inclusa l'assegnazione del personale' (...)".

Com'è noto, il PEI compendia le determinazioni conclusive del GLO, quale "organo collegiale a composizione mista cui è demandato l'esercizio della discrezionalità tecnica sull'individuazione delle misure di inclusione scolastica" e "veicola le proposte finali in punto di determinazione del numero di ore di sostegno e di risorse professionali da destinare all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione".

Si tratta, quindi, di proposte, non già di assegnazioni definitive, come evidenzerebbe già un'interpretazione letterale delle disposizioni normative, tant'è vero che i passaggi successivi dell'iter procedimentale sono caratterizzati dal coinvolgimento del dirigente scolastico quale organo propulsivo nell'individuazione e assegnazione delle misure di sostegno, che gode perciò comunque di alcuni margini di apprezzamento.

Ma, soprattutto, il PEI stesso, nel rapporto tra amministrazione scolastica ed ente locale (ai fini della assegnazione delle ore per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione), non vincolerebbe quest'ultimo nella predisposizione delle misure necessarie.

Viene così messa in discussione la vincolatività del PEI, che di fatto assumerebbe il ruolo di mera proposta per l'ente locale chiamato a decidere sul numero di ore da assegnare all'alunno per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione, ancorché lo stesso Consiglio di Stato, in non pochi precedenti (v., per es., sent. n. 2023 del 2017), avesse sostenuto la tesi contraria, peraltro offrendo una ricostruzione puntuale e rigorosa della normativa in materia di inclusione scolastica e delle varie fasi del relativo procedimento amministrativo.

Nella pronunzia del 2017, in particolare, i giudici di Palazzo Spada aveva-

no rilevato che il *nomen iuris* di proposta, usato dal legislatore con riguardo al PEI, non avrebbe dovuto essere interpretato nel senso di ritenere quest'ultimo privo di valore vincolante (rendendo così astrattamente possibile che altre autorità amministrative, peraltro sprovviste di specifiche competenze professionali in materia, potessero esercitare un potere riduttivo nel merito), limitandosi esso a designare la circostanza che trattasi di atti interni ad un procedimento destinato a concludersi con un provvedimento finale, il quale dovrebbe essere meramente ricognitivo del contenuto del PEI.

Peraltro, in un'ottica sistematica delle norme vigenti in materia, non si comprende perché il PEI debba considerarsi vincolante per il dirigente scolastico, come sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 80/2010 (che ha riconosciuto la possibilità di assumere insegnanti "in deroga" pur di rispettare la quantificazione delle ore per il sostegno previste nel PEI), e non già egualmente vincolante per l'ente locale in relazione alle ore per l'assistenza alla comunicazione e all'autonomia.

Ciò non toglie, come suggerisce comunque il Consiglio di Stato, che debba essere incluso in quel "*nucleo duro indefettibile* di garanzie del diritto fondamentale del disabile allo studio", cui la giurisprudenza costituzionale fa sovente riferimento, proprio "l'assegnazione da parte dell'amministrazione scolastica di un numero di docenti di sostegno per ciascun alunno disabile, in correlazione alla documentazione medica circa lo stato e la gravità della disabilità, secondo la valutazione effettuata all'interno di ciascun istituto scolastico in occasione della predisposizione del 'progetto educativo didattico' e del piano educativo individualizzato".

Queste considerazioni preliminari servono ai giudici di Palazzo Spada per sviluppare un ragionamento analogico da trasporre con riguardo alla fattispecie dell'individuazione e dell'assegnazione delle misure di assistenza scolastica volte a promuovere l'autonomia e la comunicazione dell'allievo disabile.

In tal senso, per il Consiglio di Stato, non si potrebbe predicare il carattere vincolante del PEI in punto di determinazione di tali misure, dal momento che esso si limiterebbe a formulare proposte motivate e non determinazioni conclusive, sicché residuerebbe in capo all'Amministrazione comunale "un irriducibile margine di apprezzamento discrezionale da esercitarsi con prudente equilibrio a mente del rango fondamentale dei diritti sottesi alle misure di inclusione scolastica: le concrete modalità di conformazione della prestazione risentono, da un lato, del limite complessivo delle risorse disponibili (beninteso, limite operante rispetto all'insieme complessivo delle misure richieste) e, dall'altro, delle specifiche modalità attuative nonché degli standard qualitativi (...)".

Orbene, se è vero che, in punto di diritto amministrativo, non sembra potersi eccepire nulla a questo ragionamento, nondimeno le conclusioni a cui perviene non appaiono condivisibili: se pare difficilmente contestabile che residuino in capo all'Amministrazione comunale margini di discrezionalità nella determinazione delle misure di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, tuttavia questa discrezionalità non può spingersi sino al punto di condizionare oltremodo le prestazioni all'equilibrio finanziario.

Il Consiglio di Stato, in effetti, sembra – non diversamente da certa giurisprudenza interna già oggetto di censura in sede internazionale³⁵ – equivocare il principio dell'accomodamento ragionevole previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: per i giudici di Palazzo Spada, “il testo pattizio non conia un diritto incondizionato all'inclusione scolastica, ma lo tempera *secundum quid* tenendo a battesimo la nozione di accomodamento ragionevole”, di talché “il prudente temperamento dell'indefettibile diritto fondamentale del disabile alle necessarie misure di inclusione scolastica con i vincoli di finanza pubblica si atteggia a paradigmatica concretizzazione di tale nozione di matrice convenzionale”.

Questo stesso ragionamento spinge i giudici anche ad ignorare le censure di incostituzionalità prospettate dagli appellanti in relazione all'art. 3, comma 5, del d. lgs. n. 66 del 2017 (e, segnatamente, rispetto al richiamato inciso “*nei limiti delle risorse disponibili*”).

Non è raro, in effetti, nella giurisprudenza comune, ravvisare difetti di interpretazione del principio dell'accomodamento ragionevole, sovente ricondotto ai canoni della tradizionale ragionevolezza costituzionale (v., per esempio, Trib. Reggio Emilia, ord. 7 ottobre 2011) e al bilanciamento tra interessi contrapposti: nel sistema della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, invece, col termine “accomodamento” di intendono vere e proprie modifiche o, comunque, adattamenti di beni o servizi (di talché non si tratta di ponderare interessi, quanto piuttosto di modificare un ambiente per adattarlo alle esigenze peculiari della persona con disabilità)³⁶. Accomodamento che ha caratteri di necessità e di appropriatezza: necessità, in quanto si richiede quanto rende possibile il pieno esercizio di un diritto altrimenti precluso nella sua effettività; appropriatezza, nel senso del parametrare l'intervento sulle esigenze specifiche della persona vulnerabile.

³⁵ Il riferimento è alla sentenza *G.L. contro Italia* della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (2020); sul punto, rinvio ad A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, in *Consulta Online*, 3/2022, pp. 1165 ss. e spec. pp. 1181 ss.

³⁶ Sul punto, v. A. D. MARRA, *Disabilità, bioetica e ragionevolezza. Ragionamenti minimi di diritti umani, evoluzione tecnologica e vita quotidiana*, Cedam, Padova, 2016, pp. 78 ss.

L'accomodamento ragionevole non esclude il dovere di progettare "per tutti" e "non esonera dall'obbligo di predisporre modalità indifferenziate di fruizione dei beni o servizi"³⁷, sicché gli adattamenti personalizzati devono rappresentare un'eccezione, non la regola, nel senso che sono richiesti solo laddove non sia possibile organizzare *ex ante* un bene o un servizio in modo tale da renderlo utilizzabile da una persona indipendentemente dalla sua condizione di disabilità.

A destare, evidentemente, gli equivoci interpretativi così comuni nella giurisprudenza, ivi compresa quella del Consiglio di Stato, è probabilmente la consueta affermazione per la quale l'onere richiesto per la predisposizione dell'accomodamento non deve essere né sproporzionato né, conseguentemente, eccessivo: la valutazione, operata con riguardo alla finalità da raggiungere, non può però essere condotta strumentalmente "per negare il godimento o l'esercizio di un diritto ad una persona con disabilità", sicché non può essere di natura meramente economica o, peggio ancora, "ritenendo che sia possibile negare il godimento di un diritto" per il semplice fatto di essere economicamente oneroso³⁸.

Non bisogna dimenticare, peraltro, che il principio dell'accomodamento ragionevole deve essere messo sempre in correlazione con il divieto di discriminazioni, come ha rilevato opportunamente la sentenza della CEDU nel caso *G.L. contro Italia*: a fronte delle argomentazioni del Governo italiano, rivolte ad incentrare la questione sulle necessità del bilancio, le cui privazioni avevano in concreto determinato l'assegnazione di fondi a favore di altra destinazione di bilancio, con sacrificio del sostegno scolastico, la Corte puntualmente aveva messo in luce l'emergere di una situazione di discriminazione generatasi in danno della ricorrente.

Pur essendo astrattamente riconoscibili le esigenze di tenuta dei bilanci pubblici, nell'ambito del margine di apprezzamento di cui gli Stati Parti godono, tuttavia, nel caso di specie la ricorrente non aveva potuto continuare a frequentare la scuola primaria "in condizioni equivalenti a quelle di cui beneficiavano gli alunni non affetti da handicap", ed essendo tale disparità di trattamento unicamente riconducibile alla sua condizione di disabilità.

Lo stesso discorso, *mutatis mutandis*, vale per il caso oggetto della sentenza in esame del Consiglio di Stato: la discrezionalità dell'Ente comunale non può, in nome dell'accomodamento ragionevole, condizionare l'erogazione di prestazioni in favore del soggetto con disabilità ai vincoli finan-

³⁷ Ivi, p. 79.

³⁸ Ivi, pp. 79 s.

ziari, finendo col fare dei bilanci medesimi uno strumento discriminatorio.

Per dirla più chiaramente, eventuali restrizioni finanziarie imposte dai vincoli di bilancio avrebbero dovuto produrre un impatto sull'offerta formativa generale (ovverosia, della totalità degli studenti), invece che gravare esclusivamente sugli studenti con disabilità o, peggio ancora, sul *singolo* studente con disabilità, che, proprio per la sua *condizione personale*, verrebbe perciò discriminato attraverso il taglio delle risorse finanziarie e delle correlate prestazioni.

Come nel caso *G.L. contro Italia*, anche in questa circostanza le autorità, non hanno cercato di determinare le vere necessità del ricorrente e le soluzioni che potessero rispondervi al fine di consentire allo studente disabile di frequentare le attività scolastiche in condizioni equivalenti, per quanto possibile, a quelle di cui beneficiano gli altri minori.

La considerazione della situazione di vulnerabilità si deve tradurre nell'individuazione di un vero e proprio obbligo, per le amministrazioni, di agire secondo un criterio di solidarietà e di equa ripartizione degli eventuali sacrifici connessi al calo delle risorse economiche: "la disabilità della minore e dunque la sua condizione di particolare vulnerabilità avrebbe dovuto indurre le istituzioni coinvolte, a livello amministrativo e giudiziario, ad una «ripartizione dei sacrifici», dettati dai tagli finanziari, in modo proporzionale tra la generalità degli studenti, piuttosto che farne gravare le conseguenze unicamente sugli alunni con disabilità"³⁹.

Ad ulteriore conferma della necessità che la giurisprudenza dei giudici comuni insista sul riconoscimento del primato della garanzia dei diritti fondamentali sui condizionamenti finanziari, è d'uopo segnalare la recente sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 2024, ancorché in materia di tutela del diritto alla salute.

Appare particolarmente significativo, in tal senso, il passaggio della pronunzia in cui si specifica che "nemmeno nel caso in cui la regione non abbia versato la propria quota del contributo alla finanza pubblica, lo Stato può 'rispondere' tagliando risorse destinate alla spesa costituzionalmente necessaria, tra cui quella sanitaria – già, peraltro, in grave sofferenza per l'effetto, come si è visto, delle precedenti stagioni di arditi tagli lineari – dovendo quindi agire su altri versanti che non rivestono il medesimo carattere. 'È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione' (sentenza n. 275 del 2016); da questo

³⁹ S. MARCHEGIANI, "La disabilità è negli occhi di chi guarda" (e resta a guardare): lo iato tra previsioni normative e attuazione concreta in tema di educazione inclusiva nella prospettiva della Corte europea. Considerazioni a margine del caso *G.L. contro Italia*, in *SIDI Blog*, 5 ottobre 2020.

principio deriva che tali diritti, e in particolare il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non possono essere sacrificati fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità”.

5. Il principio ribadito dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 195 del 2024 ci induce a rivendicare la permanente validità della distinzione tra *spese costituzionalmente necessarie*, destinate a garantire il godimento effettivo di un diritto fondamentale, e *spese facoltative*: la distribuzione delle prime è doverosa e non può essere subordinata al presunto primato dell’equilibrio finanziario, sicché non appare concepibile una situazione in cui – evocando le parole della Corte nella storica pronunzia del 2016 – “le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l’attuazione di tali diritti”.

Ciò impone che il bilanciamento cui è chiamato, a monte, il legislatore e, a valle, la giurisprudenza è sempre, come si è detto, un “bilanciamento ineguale”, in cui le esigenze economico-finanziarie non possono essere giustificare alterazioni della pienezza e dell’effettività dei diritti sociali fondamentali, nel loro nucleo essenziale, e la preminenza della dignità umana che ne è fondamento.

Di qui la fondamentale importanza del superiore controllo della Corte costituzionale, chiamata a far prevalere una questione di “*priorità costituzionale*” – a partire dalla tutela della persona umana e della sua dignità, nell’ottica del suo continuo, progressivo e pieno sviluppo – che comporta l’allocazione di fondi costituzionalmente dovuti, vincolando la legge rispetto a fini costituzionalmente imposti.

È, quindi, quanto mai doveroso che, specie alla luce dell’orientamento della Corte costituzionale, che va correttamente consolidandosi entro questa direzione, anche i giudici comuni – e, in modo particolare, la giurisprudenza amministrativa – si conformino ai *dicta* della Consulta, nella consapevolezza che è la garanzia dei diritti incompressibili, *recte* del nucleo essenziale dei diritti fondamentali (ivi inclusi i diritti sociali, *ça va sans dire*), ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.

Al contempo, però, non si può sottacere che – al di là del meritorio intervento della giurisprudenza – quel che deve mutare, in ultima istanza, è l’approccio generale che ispira le politiche pubbliche, anche e soprattutto in materia di istruzione, troppo spesso piegate ad una logica meramente economicistica.

Già nel 2013, il compianto Alessandro Pace, in un saggio dedicato al *Diritto all'istruzione al tempo delle crisi*, insisteva sul problema del sottofinanziamento dell'istruzione pubblica come questione cruciale per la definizione delle *policies*: “dalla crisi nella quale si dibatte la scuola pubblica” – scriveva Pace – “si può uscire solo guardando in avanti. Tale opzione prende atto e si muove alla luce delle note considerazioni contenute nel Rapporto 2012 «Education at Glance» dell'OCSE (...). A sostegno di questa (...) opzione c'è del resto, ancora una volta, la perentoria enunciazione di principio dell'art. 9 Cost., la quale, imponendo alla Repubblica di promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, coinvolge in tale impegno tutte le sue possibili articolazioni: lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e finanche gli enti pubblici non territoriali. Ciò nondimeno dal Rapporto «Education at Glance» del 2011 risulta che, rispetto agli altri Paesi dell'OCSE, l'investimento italiano in istruzione è più basso anche a parità del numero di studenti. Inoltre, dal «focus OCSE» emerge chiaramente che l'Italia è contraddistinta non solo da bassi investimenti nella formazione e nell'istruzione ma anche da carenti meccanismi di valutazione delle performances degli istituti educativi. Ciò costituisce una condanna per l'insensibilità culturale di chi, negli ultimi anni, ha operato tagli lineari alle risorse finanziarie dello Stato in materia di istruzione, nella convinzione che tutti i capitoli di bilancio abbiano la stessa importanza per l'Italia sia dell'oggi che del domani: una convinzione puramente economicistica del tutto errata, perché sottrarre oggi preziose risorse finanziarie all'istruzione pubblica significa pregiudicare l'arricchimento culturale e le potenzialità della ricerca scientifica e tecnologica dei prossimi vent'anni. Il che implica, a sua volta, una responsabilità nei confronti delle generazioni future, che da problema filosofico è divenuto ormai un problema di diritto costituzionale, il quale, come tale, dovrebbe coinvolgere tutti i governanti attuali e non solo gli “uomini di Stato”. Un problema che, dopo il dilagante anarco-liberismo di questi ultimi anni, impone, in questo tempo di crisi, una effettiva rivalutazione del principio di solidarietà”⁴⁰.

Parole – e moniti – che valgono a maggior ragione oggi, a dodici anni di distanza, in un sistema segnato dalle conseguenze ancora vive – per i nostri giovani, e soprattutto per quanti di loro vivono situazioni di vulnerabilità – di quella “crisi” di cui discorreva criticamente Alessandro Pace.

⁴⁰ A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Diritto e Società*, 1/2013, pp. 32 s.

La scuola democratica e il “merito meritevole”*

SALVATORE PRISCO

«Che Professore era?»

«La mia regola è che non è vero che tutti sono uguali: chi ha difficoltà non va penalizzato rispetto a chi è più dotato. Odiavo i voti, non li davo mai bassi. Cercavo di capire la situazione emotiva, per me contava vincere le disattenzioni, catturare l'attenzione, risucchiarla con qualsiasi argomento. Mi interessava la comunità, il mettere insieme. A volte andavamo ai giardinetti o in osteria per continuare a parlare».
(da un'intervista di Luca Mastrantonio a Roberto Vecchioni, *Sette – Corriere della Sera*, 21. 11. 2025)

«Di Manzi va ricordato, nel 1981, anche il famoso episodio in cui fu sospeso per tre mesi in quanto si era rifiutato di dare i giudizi sulla pagella, sostituendoli con la formula *Fa quel che può, quel che non può non fa*, usando un timbro per riportare queste parole sulla scheda di valutazione. All'osservazione dell'ispettore che un timbro sembrava inopportuno, Manzi, a cui non mancavano né fantasia né creatività, riparlò immediatamente scrivendo la stessa frase a biro. La sospensione arrivò inderogabile, nonostante la sua fama e la sua popolarità».
(Daniele Novara, *Alberto Manzi, il maestro disobbediente*, *Il Messaggero di Sant'Antonio*, 22 Settembre 2024)

Il mondo ricompensa più spesso le apparenze del merito che il merito stesso
F. de la Rochefoucauld, *Sentenze e massime morali*, tr. it., Torino, 2015

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il merito: un dibattito plurisecolare. – 3. Scuola, Costituzione, sviluppo della persona: quale merito per l'inclusione sociale.

1. Nell'ultimo biennio almeno quattro libri – ad uno dei quali, collettaneo, ho pure partecipato – recano nel titolo la parola “merito”¹ (intesa nel senso precisato in seguito, diverso quindi dal significato che la parola assume quando, superate per esempio eccezioni preliminari “in rito” in un processo,

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ In altra sezione del medesimo numero della Rivista che pubblica il presente scritto se ne offrono sintetiche note di lettura. Ringrazio Marco Galdi per avermi offerto la possibilità di tornare a occuparmi della materia, invitandomi a tenere una relazione al Convegno di Battipaglia sulla “Scuola democratica” del 24 aprile 2025. Nelle note e nel testo si citano volumi ed eventi successivi a tale data, rispettivamente pubblicati e intervenuti al momento dell'effettiva stesura, che dunque ne tiene conto nella rielaborazione e scrittura di quanto fu pronunciato verbalmente in quella sede.

“si passa a esaminare il merito” di una questione). Se ne fossero stati pubblicati altri, mi scuso con gli autori non considerati, ma le ricerche che conduco in proposito sono per mia abitudine artigianali, svolte esplorando periodicamente i bollettini degli editori a proposito dei testi di prossima uscita.

Sul tema – ed egualmente con il termine di cui si tratta evidenziato fin dall'intitolazione – sono comparsi nel medesimo periodo anche un certo numero di articoli e saggi scientifici (uno dei quali a mia firma pure in questo caso), ad opera di studiosi di diritto, economisti, pedagogisti e sociologi.

Vi sono poi da aggiungere in argomento – un *must* alla moda o un “classico sempreverde”, a seconda dei punti di vista – interventi che popolano la stampa periodica e quotidiana: basta un evento in qualche modo riconducibile a questo oggetto e direttori e redattori capo mobilitano a suo commento schiere di pensosi opinionisti.

Fin qui mi sono riferito alle analisi dirette in proposito, ma il quadro non sarebbe completo se non si sommassero a tale già copioso materiale gli studi editi in pari tempo intorno alle trasformazioni dello Stato e della società in senso neo-liberale, l'inquadramento nei quali della nozione, in senso in genere critico, però – seppure meno spesso – anche all'opposto apologetico, appare centrale².

Un brillante autore ha in particolare scritto che «il Novecento è «il secolo del merito», richiamando peraltro ampiamente i precedenti, i primi dei quali remoti, giacché le mosse del dibattito risalgono a molti secoli fa: già Aristotele, nell'*Etica Nicomachea* e nella *Politica*, collega con la giustizia distributiva il termine greco (αξία, ma non è invero l'unico: per qualche sfumatura di variazione si veda subito oltre) con il quale traduciamo la parola, aggiungendo che tutti sono concordi in astratto che esso sia il criterio guida per ottenerla, meno tuttavia su quale sia nella realtà, fra tanti possibili, il talento da premiare: «un rovello che sostanzialmente dura fino ad oggi»³.

² Qui ci sarebbe l'imbarazzo della scelta, ma va segnalato almeno C. IANNELLO, *Lo Stato del Potere. Politica e diritto ai tempi della post-libertà*, Milano, 2025 e la bibliografia ivi citata.

³ P. TERRACCIANO, *I capaci e i meritevoli. Storia filosofica del merito*, Venezia, 2025. 5. R. BRIGATI, *Il giusto a chi va. Filosofia del merito e della meritocrazia*, Bologna, 2015, ne fa proprio il titolo di un'altra pregevole opera in argomento. Rinvio una volta per tutte ai miei precedenti contributi in argomento (*Merito e Costituzione*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita*, III, Napoli, 2024, pp. 3111 ss. e in *PasSaggi Costituzionali*, 2/ 2023, 281 ss.; *La scuola nella Costituzione tra inclusione e merito. Le virtù del lievito madre e l'esigenza di leale collaborazione*, in *Dal merito al diritto all'istruzione. Per una Scuola della Costituzione*, a cura di M. Baldacci e A. Titone, Milano, 2024, pp. 77 ss.) per un'indicazione, ancorché non esaustiva, della notevole – in copiosità e qualità – bibliografia precedente sull'argomento.

2. – È il caso di procedere a una rapida perimetrazione concettuale del sintagma col quale dobbiamo confrontarci. Veniamo cioè alla sostanza del discorso, per offrire un'analisi del tema purtroppo rapida, giacché per motivi di spazio non posso andare oltre la sintesi apodittica che propongo di seguito. Tanto precisato, al fine di preavvertirne il lettore,

- I) Il merito è l'effetto del comportamento di un soggetto che lo distingue rispetto a quelli tenuti dalla media dei suoi simili, procurandogli stima o disistima nell'ambito della propria comunità di riferimento a causa di una o più azioni a lui ascrivibili, dalle quali deriva a una persona, a più di una o alla comunità intera un vantaggio o un danno;
- II) in conseguenza di tale evento (o di una sequenza di atti fra loro collegati) sorge nell'agente l'aspettativa di un premio o di un castigo;
- III) si tratta dunque di un concetto di relazione, ossia esso guadagna al meritevole stima, fama (κλέος) e onori per il suo valore (ἀρετή): un soggetto che, salvandosi da un naufragio, approdasse in un'isola deserta e, ingegnandosi a sopravvivere, vi riuscisse, sarebbe meritevole unicamente ai suoi soli occhi, perché nessuno tranne lui trarrebbe beneficio dal suo operato e qui il premio consisterebbe nella sopravvivenza in se stessa.
- V) il riconoscimento della comunità di appartenenza (τιμή) – non necessariamente a base territoriale, ma per esempio anche professionale – può peraltro e in ragione della dipendenza dal giudizio altrui nel corso del tempo mantenersi nel corso del tempo stabile, aumentare, diminuire, ovvero passare dal segno negativo a uno positivo: lo scienziato da laboratorio potrà continuare a ottenere scoperte ulteriori, a parte quella che gli ha guadagnato distinzione in relazione alla media dei propri simili, ovvero potrà talora scoprirsi che ha truccato i risultati delle ricerche e il premio già attribuitogli, in termini di stima pubblica e quindi di un bene materiale o di onori per il suo valore venire revocato; il carcerato, che per il suo delitto aveva meritato una pena, potrà vedersela condonata in parte per buona condotta;
- V) è in ogni caso essenziale che al merito si connetta l'idea che esso viene *riconosciuto in funzione dell'utilità o del danno arrecati alla collettività*, ossia può essere individuato e premiato solo per benefici effettivamente già resi, o punito per mali in concreto inferti: non si merita nulla sulla parola e sulle buone intenzioni ("non si fa credito", com'era scritto in certe botteghe di una volta), né si punisce solo ipotizzandone di cattive o per "colpa d'autore". Se premio ci dev'essere, che lo sia a consuntivo, non per una mera qualità personale, di cui (secondo la

saggezza popolare) «non si ha merito», bensì solo se si è tradotta in concreto un'attività od opera: un concorso di bellezza è sì competitivo (ed è questa una caratteristica comune al merito, si veda subito oltre), ma premia in base al mutevole gusto estetico dei giurati, non per un'oggettiva utilità apportata da chi vede cinto il suo capo dal lauro della vittoria;

- VI) infine, il merito – proprio perché distingue – gerarchizza i rapporti tra le persone, ossia, in quanto segno di distinzione, le separa, le gradua in ragione di un risultato ottenuto, rispetto alla comune appartenenza al genere umano o a una comunità particolare.

Qui si apre un problema decisivo: in società democratiche, che tendono all'eguaglianza quanto all'identità (almeno) di dignità fra i soggetti che ne fanno parte, dove collocare l'asticella tra parità di trattamento a parità di condizioni di partenza e libertà che spinge all'autopromozione soggettiva, in vista appunto del perseguimento di un legittimo effetto premiante, ossia quanta dis-uguaglianza possiamo sopportare senza mettere a rischio la coesione sociale e anche interterritoriale (domanda che ha ragione di essere, quando per esempio posta anche quanto alla differenza di organizzazione pubblica, che produce diversità di vantaggi a chi vi risiede, tra aree interne di un medesimo Paese)?⁴ Poiché la risposta coinvolge centralmente la scuola, si rinvia al prossimo paragrafo per tentare una risposta riferita a questo ambito di interessi umani.

Che i criteri di attribuzione in positivo di un riconoscimento o in negativo di un castigo risultino spesso imperscrutabili e anzi disallineati da quelli dell'umana giustizia è un contrassegno tipico dell'agire divino o del fato nei testi sacri del cristianesimo e negli *exempla* della cultura greca antica (il favore divino, la grazia, è indicato da χάρις, da cui il nostro "carisma"). Perché altrimenti, nel Vecchio Testamento, il Signore gradisce il sacrificio di Abele e non quello di Caino, con quello che ne segue, perché il premio legato a una primogenitura e a una benedizione estorte, in un caso approfittando di uno stato di bisogno (la fame) e con l'inganno (la pelle di pecora sulla schiena) a favore dell'astuto Giacobbe, invece che del lineare Esaù (e tuttavia tanto Caino, quanto Giacobbe, che con un personaggio misterioso che si rivela essere

⁴ Ottimamente sempre P. TERRACCIANO, *op. cit.*, p. 39: «Se gli uomini sono considerati uguali – ad esempio in quanto aventi tutti lo status di cittadini – la cosa pubblica andrà divisa in parti uguali e dunque le cariche andranno sorteggiate o in ogni caso ruotate molto spesso, privilegiando scelte collegiali, senza demandare poteri troppo vasti a uomini eccellenti per natura o per competenza acquisita. La giustizia democratica corrisponde strutturalmente all'eguaglianza secondo il numero, non secondo il merito».

poi Dio ha lottato – rimanendo vincitore, ma sciancato, prima di reincontrare il fratello gemello – ricevono un segno distintivo nel proprio corpo), perché le pene – immeritate perché inspiegabili – di Giobbe e perché retribuire col medesimo salario i lavoratori della vigna, anche se venuti alla fatica dopo i primi impegnati fin dal mattino, mentre al contrario, nella parabola dei talenti, vengono lodati i servi che hanno fatto fruttificare i talenti ricevuti e non quello che restituisce esattamente il medesimo attribuitogli dal padrone?⁵ E perché infine punire Edipo, certo responsabile, ma incolpevole per sconoscenza della propria condizione rispetto all'evento che scatena la tragedia, nell'*Antigone*?

Quanto alla dimensione propriamente storica, alla quale è necessario tornare, non sempre il merito ha invero assunto e mantenuto i caratteri palesati dallo schema appena tracciato: ad esempio, una posizione onorifica è stata avvertita a un certo punto da chi la rivestiva come un attributo del ceto nobiliare in quanto tale e talora sofferta dai sottoposti come un'ingiustizia *im-meritata*.

Via via che si scoloriva la *ratio* della sua originaria funzione – ossia l'onere di protezione di un gruppo sociale subalterno, che ripagava attraverso prestazioni personali o di beni – chi l'aveva ereditato pretendeva cioè l'ossequio incorporato nel titolo ricevuto, godendone come una rendita, senza che il beneficio che ne derivava alla collettività fosse messo a prova nel contingente tempo storico. Guadagnato insomma il titolo in certi casi da un antenato, gli eredi ne traevano lucro senza loro sforzo e senza giustificare quello che così diventava privilegio, finché esso non venne messo in discussione, scosso, negato, col rifiuto degli onerati di continuare a fornire al titolato gli onori e le prestazioni connesse, anche ricorrendo alla violenza (ad esempio quelle delle Rivoluzioni francese e bolscevica, che trassero motivo anche dai privilegi avvertiti come ingiusti dei *dignitari*).

Il notevole studio recentissimo che si sta qui utilmente seguendo, proprio perché tematizza con profondità l'argomento oggetto anche delle presenti riflessioni, ricorda –attraverso il richiamo al pensiero di figure intellettuali significative per le varie epoche, che lo hanno in modi diversi teorizzato – le avventure della parola e del concetto che essa designa, dal Rinascimento fio-

⁵ Richiama questi interrogativi, in verità per il solo Giobbe e per le parabole dei lavoratori della vigna e dei talenti (entrambe nel *Vangelo secondo Matteo*), ancora P. TERRACCIANO, *op. cit.*, pp. 46 ss., che poi estende il discorso al Nuovo Testamento, ricordando l'idea paolina che solo la grazia divina salva e seguendo le elaborazioni dei commentatori medievali sul ruolo che a contribuire procurarsela (ferma restando l'imperscrutabilità divina) può avere la retta condotta umana. Un cenno analogo anche in G. TOGNON, *La democrazia del merito*, Roma, 2016, pp. 66 s. Quest'ordine di riflessioni porterà com'è noto alle elaborazioni weberiane de *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, tr. it., Milano, 1997 e nella contemporaneità ad altre, delle quali, con le relative conseguenze, si dice oltre.

rentino a oggi Sul punto si rinvia per brevità alla scheda analitica nella rubrica delle recensioni di questo stesso numero della Rivista. Il dato che comunque viene sottolineato e che qui si condivide è che la nozione «*muta in relazione alle società in cui viene elaborata e ai rapporti di forza interni ad essa*»⁶.

Concentriamoci però brevemente su un nesso di doverosità etica: quello di merito come virtù civile e obbligo di restituire alla società. Che si sia stati meritevoli per avere vinto la «lotteria della fortuna» (come direbbe fra i nostri contemporanei Rawls) del possesso di doti naturali che portano a distinguersi in positivo rispetto agli altri re sugli altri in qualcosa, o per una condizione sociale e/o di reddito favorevole, o per entrambe le ragioni, un filo lega gli intellettuali della Firenze rinascimentale agli illuministi napoletani, come Gaetano Dragonetti e lombardi, come Melchiorre Gioia e alle virtù del buon borghese, figura che emerge dalla pagine – per ricordare solo alcuni scrittori – di Defoe, Balzac o Thomas Mann⁷: chi ha ben operato per la collettività ricevuto è meritevole in quanto restituisce in questo modo alla società una parte di quanto lo ha fatto emergere sugli altri (Gioia, in quanto anche statistico e così precursore dell'idea del *ranking*, riteneva del resto che il merito fosse misurabile).

Con la società borghese cambia naturalmente la base del merito, che consiste ora nella ricchezza derivante dal lavoro, che attraverso l'intraprendenza aumenta e poi si trasmette agli eredi: questo il modello della forza rivoluzionaria della borghesia ritratta da Marx ed Engels nel *Manifesto del partito comunista*, tale perché distruttrice delle forme economico-sociali feudali. Entrando con essa in contrasto per la distribuzione dei frutti del prodotto ottenuto, il proletariato che dovrà subentrarle come “classe generale” – secondo i teorici della sua organizzazione attraverso un partito di rivoluzionari professionali – sviluppa il concetto e la prassi che identificano un'aristocrazia operaia, cioè non nega una gerarchia tra soggetti, ma la identifica diversamente in quanti guidano la classe lavoratrice a perseguire valori contrapposti a quelli borghesi. Nella futura società socialista, infine (prima in Blanc, poi nel marxismo), il

⁶P. TERRACCIANO, *op. cit.*, p. 18, corsivo nel testo.

⁷Indico qui innanzitutto alcune piste letterarie, in luogo di quelle economiche e sociologiche più consuete, per l'analisi relativa a una classe sociale ormai multicomprendiva e a una parola di conseguenza polisensa: F. MORETTI, *Il borghese. Tra storia e letteratura*, tr. it., Torino, 2017; A. SCUDERI, *Vero e insieme falso: l'enantiosema borghese in letteratura*, in *Between*, 18, Novembre 2019, pp. 1 ss.; M. CANGIANO, *Il borghese, il novel e una metafora. Il campo metonimico del 'flusso' nella letteratura di fine '700*, in *Finzioni* 51/ 2025, pp. 10 ss., mentre per la Firenze rinascimentale, Dragonetti e Gioia continuo a riferirmi a P. TERRACCIANO, *op. cit.*, pp. 23 e 147 ss. Sulla funzione positiva originaria di questa operosa classe sociale, rispettosa delle regole e che sentiva il successo sociale ed economico come riconoscimento della propria virtù e del favore divino (come detto in nota *supra* e oltre nel testo), lo studio classico che ritrae il tipo antropologico di essa è naturalmente W. SOMBART, *Il borghese. Contributo alla storia dello spirito dell'uomo economico moderno*, tr.it., Milano, 1950, spec. pp. 147 ss.

merito come retribuzione del valore è contemplato come sforzo per superare l'assetto esistente, certo non in quanto sia diretto ad accettarlo: «Da ciascuno secondo possibilità, a ciascuno secondo i bisogni» è infatti la nota formula indicata come linea direttiva di quanto verrà realizzato nella società nella quale spunterà «il sole dell'avvenire»⁸.

Il Novecento è poi il secolo della *meritocrazia*, termine che realizza una tipica *enantiosema*, ossia ha in origine un significato negativo, che tuttavia si trasforma in seguito in positivo. Proviamo a spiegare perché.

Quando la parola nasce e si diffonde, è (salvo un precedente uso da parte di altro scrittore rimasto meno famoso), nel titolo di un romanzo distopico di un sociologo inglese, Michael Young⁹, coinvolto nel secondo dopoguerra mondiale dal governo laburista, di cui da giovane diresse l'ufficio studi, nella creazione di un programma riformatore pensato per sottrarre i bambini del suo Paese ad un'organizzazione scolastica fino ad allora di impronta classista. Lo scrittore però si convince che il progetto è sbagliato si pente ed esce "da sinistra" dal partito: il piano in effetti non funziona, come egli racconta in forma fantascientifico-futuristica nel libro, che finge di descrivere eventi che si dipanano dal 1870 al 2033, guidati da un intento emancipativo nelle intenzioni, ma che producono invece risultati opposti (trattandosi peraltro e in sostanza di un giallo, qui e ora non dirò di più). L'autore è ottantenne, quando ripete in un articolo sul *Guardian* la sua critica, rinfacciando agli antichi compagni – mentre Blair si accinge a formare il suo governo, riesumando tra gli altri anche questo punto programmatico – di adoperare in senso positivo un termine da lui coniato con connotazione negativa, per l'errore insito nella scelta di affidare il primato sociale e politico a un ceto appunto "meritocratico", con l'illusione di superare le disuguaglianze sociali attraverso il premio al talento in quanto tale, misurabile fin dalla scuola che noi chiameremmo "elementare" mediante un sistema che fa guadagnare punti: un ceto che è destinato a creare col tempo una nuova *élite* ereditaria, fondata non più sul "sangue blu", non – o almeno non immediatamente – sulla ricchezza ereditata, ma sull'IQ sommato all'E (questa la formula matematica younghiana, ossia "quoziente di intelligenza più sforzo").

Qui l'idea ricorda l'illusione attuale circa il valore selezionante, assunto come benefico senza margine di dubbio, degli odierni "crediti formativi" e del "portfolio delle competenze" nella formazione scolastica – della quale si dice oltre – e universitaria, però la suggestione viene da molto lontano, ossia da

⁸ Seguo ancora P. TERRACCIANO, *op cit.*, p. 214.

⁹ M. YOUNG, *L'avvento della meritocrazia*, tr. it., Milano, 1962.

Platone, a proposito del primato dei filosofi nel governo della società, a Fichte, sulla “missione del dotto”¹⁰, per finire nel secondo Novecento declinata, come si vede, in un orizzonte e con un linguaggio tecnocratici.

Contro la meritocrazia muovono da allora liberali comunitaristi come Sandel, richiamato prima in nota, liberaldemocratici come Rawls¹¹, liberali conservatori *tout court* alla von Hayek¹² e nemmeno a dirlo filosofi, pedagogisti e altri intellettuali d’ispirazione marxista¹³. Più di recente sono il neo-liberismo – che essi a ben vedere preparano, Rawls certo senza averne l’intenzione¹⁴ – a metterla invece con determinazione sugli scudi e anche il pensiero ispirato al riformismo socialista a difenderla, purché però venga integrata con la contemporanea, necessaria considerazione nel medesimo contesto dei bisogni¹⁵.

¹⁰ PLATONE, *Il governo dei filosofi* (Repubblica VI), tr.it., a cura di F. Ferrari, Venezia, 2014; J. G. FICHTE, *La missione del dotto*, tr. it., a cura di E. Alessiano, Napoli - Salerno, 2000.

¹¹ Il filosofo non è contrario al merito come contrassegno morale e quindi al premio in positivo alla distinzione tra gli individui, ma a condizione che porti benefici alla società e non solo al meritevole: «Coloro che sono stai favoriti dalla natura, chiunque essi siano, possono trarre vantaggio dalla loro buona sorte solo a patto che migliorino la situazione di coloro che ne sono rimasti esclusi (...) Nessuno merita né le sue maggiori capacità naturali, né una migliore posizione di partenza nella società», in *Una Teoria della Giustizia*, tr.it., Milano, 1982, p. 98, in P. TERRACCIANO, *op. cit.*, p. 218, insomma se c’è differenza, dev’esservi riparazione verso gli svantaggiati nella «lotteria della Fortuna».

¹² L’economista privilegia il mercato come criterio distintivo di un eventuale premio all’eccellenza individuale, sicché «stabilire le retribuzioni in base al merito porterebbe, in ultima analisi, alla distruzione dell’ordine del mercato»: così P. BARROTTA, in *I demeriti del merito. Una critica liberale alla meritocrazia*, Soveria Mannelli, 1999, p. 29, sempre in P. TERRACCIANO, *op. cit.*, p. 213, in nota; J.H. GOLDTHORPE, *I problemi della meritocrazia*, in *Stato e Mercato*, 1/1994, pp. 7 ss., spec. pp. 22 ss.

¹³ Si vedano ad es. S. CINGARI, *Marx critico della meritocrazia*, in *Micropolis*, 3 marzo 2022; ID., *Per uno studio del tema della capacità nel pensiero di Karl Marx.*, in *Karl Marx. Eredità teoriche e nuove prospettive analitiche*, a cura di A. R. Gabellone e G. Preite, Bologna, 2023, pp. 157 ss.; ID., *Il merito contro la democrazia*, in *Dal merito al diritto all’istruzione*, cit., 42 ss., con ricca bibliografia; M. BALDACCI, *Dalla critica della meritocrazia al diritto all’istruzione*, ivi, pp. 11 ss. Si veda anche, per un’indicazione ulteriore, O. GIANCOLA, *Tra meritocrazia ed equità: il dibattito (ri)aperto da Duru-Bellat e Dubet*, in *Scuola Democratica*, 1/2011, pp. 186 ss., che recensisce a sua volta assieme due libri dei docenti francesi di cui al titolo della sua nota, che si trovano sulle medesime posizioni.

¹⁴ Il testo forse più importante che illustra tale teoria è G. S. BECKER. *Il capitale umano*, tr.it., Roma - Bari, 2008, preceduto peraltro da altri, segnalati oltre in nota. Sulle convergenze a prima vista insospettabili tra i due autori di ispirazione liberale prima richiamati si legga V. PELLIGRA, *Friedrich von Hayek e John Rawls. Differenze irriducibili e convergenze inaspettate*, ne *Il Sole 24 Ore*, 25 agosto 2024 (l’autore ha dedicato alla tematica molte riflessioni, nella sua rubrica on line *Mind the Economy* del quotidiano).

¹⁵ Nella nostra letteratura recente al riguardo, per esempi nel primo senso, R. ABRAVANEL, *Meritocrazia. Quattro proposte concrete per valorizzare il talento e rendere il nostro Paese più ricco e più giusto*, Milano, 2008, ma anche, più moderatamente, M. SANTAMBROGIO, *Il complotto contro il merito*, Roma - Bari, 2021 e L. RICOLFI, *La rivoluzione del merito*, Milano, 1923; nel secondo, C. MARTELLI, *Il merito, il bisogno e il grande tumulto*, Milano, 2024, pp. 67 ss., che riprende e pubblica, ampliando e aggiornando il suo pensiero in proposito, il testo del discorso pronunciato alla Conferenza programmatica del Partito Socialista Italiano “Governare il cambiamento”, Rimini, 1982.

L'economista cattolico Zamagni propone a sua volta di devitalizzare la carica minacciosa della parola, amputandola del suffisso che indica potere e sostituendola con *meritevolezza* o ancora meglio con *meritorietà* e analogo sbocco hanno in sostanza le riflessioni conclusive dei libri eccellenti – dunque meritorî, è il caso di dire – di Terracciano e di Farina¹⁶.

A ben vedere, il nodo da sciogliere si traduce in una questione di prefissi e suffissi, anche allargando lo sguardo ad altri ambiti tematici: in ogni “ismo”, o sovrappiù verbale indicato con tecnica simile, alberga insomma un'eccedenza assiologica da tenere sotto controllo e contrastare negli esiti indesiderabili per la coesione sociale.

Valga il vero: se la sovranità nazionale e popolare è a fondamento delle democrazie, induce invece al sospetto la prevalenza del populismo, da solo o coniugato con l'aggettivo “nazionalista”, che dei rispettivi termini base operano torsioni semantiche non equivalenti. Il pensiero liberale non trova certo – nella medesima logica – uno sviluppo senza scosse in quello neo-liberale, che ne costituisce semmai una sfigurazione, come (sul piano dell'organizzazione costituzionale) una cosa è il parlamentarismo, altra il neo-parlamentarismo, un conto il rafforzamento dell'Esecutivo, un altro la plebiscitazione del suo capo e infine diversi sono la con-creazione del diritto in dialettica col legislatore statale e regionale da parte di organi giudiziari e Corti costituzionali e invece il creazionismo giudiziale senza argini testuali nel testo normativo o in precedenti, a seconda dei sistemi. Tornando allora al tema che qui ci occupa, la meritocrazia non è il naturale onore al merito, ma la promozione dell'individualismo, fondata tra l'altro – nella terra che ne esalta al massimo grado la virtù – sulla convinzione di molti protestanti che il successo da premiare (in migliore qualità e retribuzione del lavoro, nonché in onori pubblici) rifletta la prefigurazione della grazia divina nell'aldilà, accompagnata inoltre dall'inerferenza scorretta, ma diffusa, che la povertà vada ascritta alla mancanza di impegno nell'elevare una propria condizione personale inizialmente sfavorevole, ma anche da una concezione “compassionevole” del capitalismo privato che privilegia “l'economia dello sgocciolamento” (*trickle-down economy*), ovvero

¹⁶ S. ZAMAGNI, *ad vocem*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, Roma (on line), mentre meno brillante sembra la proposta terminologica, relativa alla scuola, dei pedagogisti L. BENADUSI e O. GIANCOLA ossia *meritismo*, in *Equità e merito nella scuola. Teorie, indagini empiriche, politiche*, nuova ed., Milano, 2021, p. 16; P. TERRACCIANO, *op. cit.*, pp. 263 ss. e spec. pp. 284 ss.; F. FARINA, *Il merito tradito. Perché la mobilità sociale è scomparsa*, Roma, 2024, ma dell'autore si leggano anche due contributi precedenti: *Lo Stato sociale. Storia, politica, economia*, Roma, 2021 e *Dialogo sopra i due massimi sistemi (economici) del mondo*, in *Menabò di Etica Economica*, 159/2021, che recensisce alcune analisi critiche del neo-liberismo, esponendo la propria ricostruzione.

quella che, fondandosi su esenzioni fiscali ai molto ricchi, si assume che produrrà, per effetto degli investimenti di costoro resi possibili da tale opzione, un “tracimare” del benessere sui ceti sociali meno favoriti¹⁷.

Benvero, la polarizzazione del dibattito intellettuale statunitense attorno a questa impostazione non sembrava avere trovato nel nostro Continente un terreno favorevole a un trapianto automatico delle sue soluzioni, per il diverso orientamento di molti testi costituzionali, con gli equilibri assiologici ivi canonizzati.

In particolare va qui richiamata la nostra Costituzione, la cui cifra culturale più evidente è nella correlazione fra riconoscimento dei diritti inviolabili della personae l'imposizione dell'osservanza di doveri di solidarietà politica, economica e sociale, *ex art. 2*, nel passaggio del principio di eguaglianza da una sua visione solo formale all'essere strumento di partecipazione sociale, *ex art.3*, attraverso lo svolgimento doveroso di un'attività o funzione che concorre a formare il benessere collettivo, oltre che individuale e familiare, *ex artt. 1, 4, 36* oltre che *9, 33, 34*, ossia in un quadro che contempla la centralità, allo scopo, della cultura e dell'istruzione, oltre che – con innovazione recente – il sostegno della pratica sportiva.

Conseguenza di tale visione è stata in Europa una larga e robusta diffusione nel dopoguerra di sistemi di *welfare* variamente disegnati e un'attenzione puntuale alla valorizzazione delle strutture educative. In Italia i primi hanno avuto un'impronta prevalentemente pubblica, fin dall'esperienza pre-repubblicana e anche le seconde hanno visto una centralità organizzativa del ruolo dello Stato e, per le scuole dell'infanzia ed elementari, in una fase risalente, dei Comuni.

Quando la Costituzione ha profondamente innovato la tavola dei valori del settore, ha comunque riservato alla Repubblica il compito di dettare le norme generali sull'istruzione, assumendo il dovere di istituire scuole statali di ogni ordine e grado, pur non negando ai privati di preferire per i figli forme

¹⁷ Per una discussione di questi aspetti, che a partire da un certo momento invertono la critica alla meritocrazia in suo apprezzamento, delle sue ragioni culturali e delle motivazioni socio-economiche della tendenza, si leggano in particolare P. TERRACCIANO, *op. cit.*, pp. 220 ss., che cita autori come i sociologi J. Gardner e D. Bell, esplicitamente critici di Young e F. FARINA, *Il merito tradito*, cit., *passim*, ma spec. pp. 259 ss. Si tratta degli effetti contemporanei della tendenza già notata da Weber e di cui sopra, in nota, venendo cioè fornita una giustificazione dell'ineguaglianza, proprio perché la differente fortuna in terra sarebbe un segno della diversa predilezione divina e dell'ineguale distribuzione della grazia, che salva nell'aldilà. Si veda criticamente, nell'analisi di questa società nel mondo contemporaneo, tra gli altri, l'opera fondamentale di M. SANDEL, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, tr. it., Milano, 2021, che individua nell'esaltazione del merito come privilegio la causa della reazione populista che ha rinnovato in tale direzione la dialettica politica, tracimando poi dagli Stati Uniti all'Europa.

organizzative diverse, parentali o di altro tipo, ma sottoponendole allora ad autorizzazioni iniziali, vigilanza in itinere e verifica del raggiungimento degli obiettivi nazionali preventivamente fissati, ma della scuola si dirà meglio in seguito, mentre il presente contributo non si occupa dell'università.

Oggi emergono negli ambiti materiali indicati (e in quello delle prestazioni sanitarie e previdenziali) fattori di crisi da costi eccessivi, che hanno indotto alla loro apertura al privato sociale e al mercato, derivandone sul piano culturale la contestazione di assetti assiologici a lungo perseguiti e pertanto consolidati, su quello politico un generale spostamento a destra dei rapporti di forza tra le diverse formazioni in campo e su quello sociale di lungo periodo la competizione per stabilizzare la prevalenza di centri d'interessi diversi e opposti rispetto a quelli in precedenza egemoni. Si può dire conclusivamente che, in un momento storico nel quale Stati Uniti ed Europa tendono sul piano geo-politico ad allontanarsi, parti delle rispettive classi dirigenti e opinioni pubbliche al contrario si avvicinano.

3. – Del dibattito sopra riepilogato, intenso e plurisecolare già a metà del Novecento (ossia antecedentemente alle variazioni sul tema dell'ultimo tratto del ventesimo secolo e del primo ventennio del ventunesimo, che vede dapprima la deprecazione e quindi la riscoperta neoliberista della meritocrazia), nulla emerge esplicitamente negli atti dell'Assemblea Costituente italiana.

Che la scuola dovesse consentire ai «capaci e meritevoli» la prosecuzione degli studi fino ai «più alti gradi» era un dato comune alla cultura democratica dell'epoca, rispetto agli obiettivi della formazione umana strutturata, tanto è vero che l'art. 26 della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, approvata a Parigi un anno dopo la chiusura dei lavori dell'Assemblea italiana, reciterà come segue:

«Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e di base. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.

I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli»

Dewey, ad esempio, fu tradotto in italiano per la prima volta nel 1949¹⁸, ma negli ambienti colti del nostro Paese già circolava (il suo allievo Washburne ebbe poi in particolare ruoli nell'amministrazione di organismi statunitensi rivolti alla formazione scolastica italiana nell'immediato secondo dopoguerra, pur nel sostanziale fallimento delle proposte) e così pure era ben noto ai redattori del documento dell'ONU.

Come si può constatare leggendo la nostra Carta fondamentale, se essa contiene una chiara convergenza dei suoi estensori verso uno spirito di emancipazione della persona (la calamandreiana rivoluzione non compiuta, ma promessa e rinviata all'avvenire), non vi è certo previsto che tale sviluppo venga regalato, giacché il perseguirlo esige invece impegno individuale e il premio ai talenti connesso al merito che ne consegue non è richiamato solo a proposito degli studenti che si distinguono a scuola, bensì presupposto anche di una numericamente modesta integrazione del Senato, che pure talora è riuscita decisiva per soccorrere maggioranze parlamentari a rischio di consensi e della chiamata in Cassazione di avvocati e professori universitari che si sono distinti nella loro attività. Questo senza contare che implica anch'esso una selezione su base di merito l'accesso concorsuale ai pubblici impieghi e la progressione nella relativa carriera, un meccanismo recepito in Occidente dalla lontana Cina dell'età dei mandarini¹⁹.

Tanto detto, è vero che la discussione sulla scuola alla Costituente, com'è stato notato da molti, fu sul punto attardata. I due relatori – il democristiano Aldo Moro e il comunista Concetto Marchesi – erano portatori di visioni fra loro lontane e anche gli altri interventi guardavano di fronte ai problemi dell'epoca a fratture del passato, registrandosi perciò un'incapacità di spingere lo sguardo oltre le polemiche storiche che avevano fino ad allora diviso, come quella di origine risorgimentale tra scuola laica e cattolica, strettamente intrecciata alla questione della dimensione pubblico-statale o privata della formazione, delle quali si coglieva del resto ancora eco negli anni successivi alla Costituente nelle contrapposte ricostruzioni di Umberto Eco e di Vezio Crisafulli, a gravitazione socio-centrica e Vezio Crisafulli, di impronta statualista²⁰. Per

¹⁸ Si veda A. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della complessità*, relazione introduttiva al seminario dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti "L'istruzione come fattore di partecipazione", in *Rivista AIC*, 1/ 2024, pp. 408 ss., spec. pp. 418 s.; su Carleton Wolsey Washburne si veda V. A. BELLEZZA, *ad vocem*, in *Enc. It.*, III App., Roma, 1961.

¹⁹ P. TERRACCIANO, *op. cit.*, p. 22 e spec. pp. 115 ss.

²⁰ Sul punto rinvio ad A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019, pp. 100 ss., che ne compie un'attenta ricostruzione critica.

esempio, Basso per i socialisti avrebbe voluto lasciare alle amministrazioni comunali la formazione primaria, proprio per sottrarla alle influenze del clero e d'altro canto lo stesso Marchesi (mostrando di subire un'evidente influenza gentiliana) aveva messo in guardia dal portare nella scuola superiore – anche per lui essenzialmente il liceo classico – la «zavorra»²¹.

Si è scritto, riesplorando retrospettivamente questo tratto centrale dei lavori costituenti, che: «In chi ama la Costituzione e ne apprezza i valori di fondo, la vicenda della scuola è destinata a produrre un sentimento misto. Da un lato vi si coglie la scarsa percezione, da parte di autorevoli Costituenti, del ruolo centrale della scuola ai fini della società che loro stessi volevano costruire; una scarsa percezione non a caso poggiante su una chiusura entro la cultura del tempo proprio in materia scolastica. Dall'altro lato, però, le disposizioni che comunque essi adottano, una volta inserite nel contesto dei principi fondanti della Costituzione che essi stessi scrissero, acquistano significati ai quali essi forse non pensavano. Ma che sono oggi parte viva della nostra Costituzione»²²:

In altri termini, figli (quand'anche per età non l'avessero frequentata,

²¹ Rinvio ancora al mio *La scuola nella Costituzione tra inclusione e merito*. ... , p. 80. Gentile aveva scritto: «Alla domanda, un po' irrosa: – Come si fa a trovar posto per tutti gli alunni? – io rispondo: – Non si deve trovar posto per tutti. – E mi spiego. La riforma tende proprio a questo: a ridurre la popolazione scolastica», cit. da A. MESSINA, *A cento anni dalla riforma Gentile: dalla scuola idealista alla scuola neoliberista*, in *Il Pensiero Storico. Rivista internazionale di storia delle idee* 19 Maggio 2023 che era la polemica di tutto l'idealismo italiano contro (secondo lui) mediocri avvocati e medici, la cui laurea era buona solo per risultare da un diploma ornato, appreso sul muro dello studio, ma avevano in realtà studiato pesantemente, mentre occorreva promuovere una seria e perciò elitaria classe dirigente. F. DAL PASSO e L. LAURENTI, *op. cit.*, p. 46 (questa parte è scritta dal primo) elencano come segue i temi delle discussioni che impegnarono in quella sede: «lotta all'analfabetismo, obbligatorietà della scuola popolare, reclutamento degli studenti e selezione, formazione della classe dirigente, scuola e lavoro, orientamento professionale, accentramento e decentramento scolastico ed amministrativo, ruolo dello Stato, delle regioni e degli altri enti locali, libertà di insegnamento. Temi ancora più scottanti furono l'insegnamento della religione, l'accoglimento dei Patti Lateranensi, il rapporto tra scuola pubblica e privata, la libertà d'insegnamento, il ruolo delle famiglie, le modalità di estensione dell'istruzione alle persone che ne erano ancora escluse, in particolare i portatori di handicap e i diversamente abili». P. TERRACCIANO, *op. cit.*, pp. 199 ss. ricostruisce anch'egli per sommi capi il dibattito e ricorda che la formula «i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi» è desunta dal *Codice di Camaldoli*, enunciato in un convegno di intellettuali cattolici tenutosi in quel luogo nell'estate del 1943, che pensavano al post-fascismo (è significativo, anche se probabilmente casuale, che esso fosse stato tenuto nella stessa settimana di fine luglio nella quale il Gran Consiglio del PNF, su impulso iniziale – come noto – di Grandi, chiese a Mussolini che la responsabilità della guida militare di una guerra che l'Italia stava perdendo passasse al Re, il che ne provocò la caduta già decisa dalla casa reale, nel tentativo di dissociare dalle sue le proprie responsabilità). Il personalismo, filo conduttore dei lavori, ispirò effettivamente la condotta dei cattolici alla Costituente e molte soluzioni mediatiche accolte nel testo della Costituzione.

²² G. AMATO, *La centralità dell'istruzione e della cultura nell'architettura dei principi costituzionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2023, pp. 100 ss., la citazione all'inizio; T. GROPPI, *Scuola e Costituzione in Italia. Una lettura nella prospettiva del "Costituzionalismo trasformatore"*, in *L'istruzione come fattore*..., cit., pp. 426 ss.

essendo usciti dal sistema scolastico prima) della riforma Gentile - Bottai²³, i Costituenti non videro le potenzialità di quanto essi medesimi avevano consegnato al testo, che è quello di una Costituzione “principalista”. Si è in proposito parlato, recuperando ermeneuticamente il ritardo di percezione, di “costituzionalismo trasformatore” e – da parte di chi scrive – di principi costituzionali come «virtù del lievito madre»²⁴.

Se nel lavorare alla Carta del 1948 vi fu inoltre in taluni una sottovalutazione della scuola, la miopia non fu comunque di tutti: prima dell'apertura della Costituente ed essendosi da poco conclusi i suoi lavori per il primo, qualche tempo dopo per il secondo, appaiono assai rilevanti nel dibattito sul tema gli interventi di due importanti azionisti, come Piero Calamandrei e Guido Calogero.

Il giurista fiorentino, tra le sue molte virtù, ebbe quella di sapere coniare formule politiche che colpivano l'attenzione ed erano efficaci “in battaglia”, per così dire: una la si è già richiamata, un'altra fu l'apparentemente illogico “ostruzionismo di maggioranza” per indicare chi ritardava a suo dire l'attuazione della Costituzione e ancora alcuni riconducono a lui lo slogan di “legge truffa”, per definire la correzione maggioritaria della legge elettorale (ma qui

²³ «La scuola del '23 non è una scuola fascista, ma una scuola autoritaria e reazionaria; cercato ed ottenuto l'appoggio formale della Chiesa, con il ritorno dell'obbligatorietà dell'istruzione religiosa nella scuola elementare, e la sua successiva estensione a tutti gli ordini scolastici (in seguito al Concordato del 1929), essa punta alla conservazione illiberale di un vecchio primato culturale, classico e nazionalistico. Quest'ultimo è ritenuto alla base della formazione spirituale delle nuove generazioni, il solo strumento capace di garantire la giusta preparazione ai ruoli specifici di governo e di orientamento delle classi medie e dirigenti. Il riflesso istituzionale di tale concezione culturale e formativa si attua nella conformazione liceo-centrica che assume la scuola gentiliana»: così F. DAL PASSO - A. LAURENTI, *La scuola italiana. Le riforme del sistema scolastico dal 1848 ad oggi*, Aprilia, 2017, p. 34. Da ultimo, su questo tema e sostanzialmente concordando con tale giudizio, N. TENERELLI, *Giovanni Gentile e la riforma per una nuova classe dirigente*, in *Civitas Educationis*, 2/2023, pp. 79 ss. Da parte sua, A. TARQUINI, *La riforma della scuola di Giovanni Gentile, cento anni dopo*, in *Nomos*, 1/2025, innanzitutto ricorda come la riforma consistesse in cinque decreti-legge emanati tra la fine del 1922 e il corso del 1923, assunti in regime di pieni poteri e che è rimasta «sostanzialmente immutata fino agli anni Sessanta e divenendo un punto di riferimento del dibattito sull'educazione dei giovani», ma anche che fu subito « [C]riticata dai genitori, dagli studenti e dalle associazioni di categoria», oltre che «contestata dagli stessi fascisti che iniziarono a modificarla nel 1925 perché la consideravano elitaria e poco funzionale alle esigenze del regime». L'autrice prosegue rammentando ancora le critiche di parte progressista che l'investirono nel dopoguerra, specialmente quando «negli anni Sessanta fu accusata di essere espressione di una concezione aristocratica dell'educazione e di aver ostacolato una vera diffusione del sapere scientifico» e all'opposto che «[I]n tempi più recenti (venne) chiamata in causa per difendere la cultura classica e l'importanza di una scuola pubblica selettiva», sostenendosi altresì da alcuni «che la svalutazione del merito prodotta dal Sessantotto ha coinciso con la crisi e l'arresto dell'ascensore sociale»; infine F. GASPARI, *Il diritto all'istruzione dalla riforma Gentile alla “Costituzione scolastica”, ovvero del “sabotaggio della Costituzione”*, ivi, 1/2024.

²⁴ T. GROPPI, *op. loc. cit.* e si veda, volendo, anche il mio *La scuola nella Costituzione tra inclusione e merito*, cit.

la paternità è incerta: certuni fanno il nome di Giancarlo Pajetta come suo ideatore, altri quello di Amintore Fanfani, allora giovane avversario interno di De Gasperi nella Democrazia Cristiana).

Quanto alla scuola, egli non se ne occupò in Assemblea, dove molto si affaticò invece – fin dai lavori della Consulta – attorno al tema dell'ordinamento della magistratura e dei principî della giurisdizione, ma risale a lui un celebre discorso "in difesa della scuola democratica" l'immagine della scuola come "organo costituzionale".

Altrove mi sono occupato largamente della sua visione e a tale scritto mi permetto perciò di rimandare il lettore²⁵. Riassumendone le conclusioni, il suo modello di scuola è pubblico, ma ben finanziato, non fa sconti sulla qualità, è sollecito verso chi resta indietro, tuttavia non nel senso di prevedere regali o promozioni facili, ma mirato a consentire di acquisirvi quelle che le riflessioni di molto successive di Amartya Sen e Martha Nussbaum chiameranno «capacitazioni»: una scuola per formare insomma cittadine e cittadini liberi che imparino il metodo per continuare a formarsi da soli e dunque anche laica, nel senso di insegnare l'importanza dell'esame critico delle idee, nel dialogo e della tolleranza, come apertura al raffronto continuo tra opposte visioni, il che la rende preferibile alle pur consentite costituzionalmente scuole di tendenza e alla modalità di formazione parentale: una possibilità – la seconda – di cui molto si discute, nei giorni in cui questo scritto viene completato, sulla base di un caso di cronaca, ossia l'allontanamento temporaneo forzato, disposto da un'ordinanza del Tribunale dei minori dell'Aquila, dei figli molto piccoli di una coppia di genitori seguaci di una concezione della vita cosiddetta "neo-rurale", che abitano una casa malmessa in un bosco abruzzese.

La problematica che da essa emerge è quella di un possibile dubbio sul corretto adempimento, da parte genitoriale, delle direttive poste dall'art. 30 della Costituzione, ossia del *climax* ascendente che loro incombe (come dovere, prima che diritto) di "mantenere, istruire ed educare i figli", senza del quale si provvede che i compiti in cui fossero stati manchevoli vengano altrimenti assolti. Superfluo dire che nell'ambito di un'equilibrata crescita filiale va compreso appunto il possibile confronto di idee e di esperienze vissute che da sola una scuola con indirizzo domestico (come anche una che ha base nell'ascolto di un'unica voce ideale) non può correttamente assicurare, insomma la socializzazione.

Di scuola laica si nutrono anche molte delle riflessioni metodologiche di Ca-

²⁵ *La scuola nella Costituzione tra inclusione e merito*, cit., spec. pp. 83 ss. Il riferimento è a *Difendiamo la scuola democratica*. Intervento al II Congresso a difesa della scuola nazionale, Roma, 11 febbraio 1950, in Id., *Per la scuola*, intr. di T. De Mauro, nota storico-bibliografica di S. Calamandrei, Palermo, 2008, pp. 81 ss.

logero, che esalta il pluralismo e arriva a criticare – pur da egregio classicista – il «panlatinismo» dal quale vede affetta anche nel postfascismo la scuola italiana, addirittura proponendo un modello in cui nell'aula si conducano liberi dibattiti e si giunga a prescindere dai voti: una proposta pedagogica che il marxista Cesare Cases avrà buon gioco a ritenere elitaria e poco realistica, ispirata all'autore dalla suo breve passaggio di docente (prima di assumere un ruolo nell'università) nel romano liceo ginnasio Tasso, uno dei più accreditati della Capitale²⁶.

Si noti che tanto Calamandrei, quanto Calogero (il primo aperto sostenitore della forma di governo presidenziale, il secondo ripetutamente *visiting professor* negli Stati Uniti, poi direttore dell'Istituto Italiano di Cultura a Londra tra il 1950 e il 1955) magnificavano il pragmatismo e la flessibilità dell'istruzione anglosassone, funzionali alla mobilità sociale del Paese, ma si trattava allora dell'America democratica, che molto ricordava ancora il *New Deal* e della Gran Bretagna del laburismo, gli effetti degli indirizzi neoliberalisti anche nella scuola erano cioè di là da venire.

Tornando all'Italia, a partire dagli anni Sessanta del Novecento nuove esigenze dello sviluppo economico, sociale, culturale e l'avvio dell'esperienza del centrosinistra in campo politico sollecitano a concretare il disegno di una scuola emancipatrice perché «aperta a tutti»²⁷, compito che spetta naturalmente al governo e al legislatore, su impulso e poi con asseondamento del processo da parte della giurisprudenza costituzionale.

Trascorsa cioè l'urgenza immediata di ricostruire il Paese che la guerra aveva semidistrutto, quindi la pressione verso la domanda e l'offerta di un lavoro anche non qualificato, si poterono registrare mutamenti nel sistema formativo

²⁶ Id., *Scuola sotto inchiesta. Saggi e polemiche sulla scuola italiana*, a cura e con un saggio introduttivo di C. Giunta, nuova ed., Torino, 2025. I riferimenti nel testo sono, nell'ordine a *Il panlatinismo*, pp. 37 ss., quindi *passim*; *Che vuol dire scuola laica?*, pp. 69 ss., quindi *passim*; *Problemi educativi e mentalità marxistica*, pp. 241 ss.

²⁷ Anche qui il confronto sul punto – molto bene sintetizzato da A. POGGI, *op. ult. cit.*, pp. 97 ss. – andò da letture minimaliste e burocratiche («Tutti possono iscriversi») fino ad altre di segno opposto, che sottolineavano la necessità di interpretazioni sostanzialistiche e non «neutrali» della formula, intendendo che essa affidasse alla scuola il compito di un'apertura universale intendendolo come sede di sostegno a fini di emancipazione delle posizioni culturalmente e socialmente più deboli, identificando cioè una comunità educativa umana che, prendendo atto delle diversità individuali degli allievi, indirizzi ciascuno alla costruzione di uno sviluppo autonomo della propria personalità, facendo scoprire potenzialità e attitudini differenti nei singoli e sia rivolta al superamento di condizioni iniziali di svantaggio di alcuni. Sulla seconda interpretazione, di recente ed *ex multis*, G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. Per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, in *L'istruzione come fattore ...*, cit., pp. 525 ss.; *Diritto all'istruzione e inclusione scolastica. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, a cura di G. Matucci, Milano, 2019. Riepiloga il dibattito al riguardo l'ancor più recente lavoro monografico di F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito*, Napoli, 2025, spec. pp. 143 ss., anche per il richiamo della ricchissima e praticamente unanime dottrina più avanzata.

pubblico, che accompagnarono il “miracolo economico” e dunque la ricerca di obiettivi di benessere materiale e culturale diffuso: un segmento importante nella costruzione dei *Trente Glorieuses* e dell’espansione in Europa – quindi anche da noi – delle garanzie dello Stato sociale²⁸, di cui si è detto in precedenza.

La vecchia «scuola complementare», divenuta quasi subito «avviamento professionale», lasciò così dal 1962 il passo alla scuola media unica; le classi differenziali alla presenza (distesa in un lasso temporale di attuazione più lungo) dei docenti di sostegno della disabilità nelle classi ordinarie; la chiusura a favore dei soli figli della Patria del regime fascista – che le leggi razziali del 1938 avevano ulteriormente sbarrato ai giovani cittadini di fede ed etnia ebraica – all’integrazione dei bambini e dei ragazzi stranieri (nonché ovviamente delle bambine e delle ragazze), dando via via ingresso alla policromia multietnica e pluriculturale che siamo arrivati a osservare nella nostra epoca come fenomeno di massa; l’insegnamento della religione cattolica come «fondamento e coronamento dell’istruzione» statale – che nel disegno dell’intellettuale e politico di Castelvetro sostituisce per le elementari il compito affidato invece per le superiori alla filosofia, alla quale, secondo il testo originario del Concordato, l’ora “ufficiale” di religione comunque si affiancava, per l’utenza delle scuole medie e superiori – alla possibile richiesta genitoriale della dispensa dall’insegnamento e alla frequenza dell’ora alternativa, fino alla proposta di un insegnamento curricolare di “storia delle religioni” e alle odierne pratiche di «accomodamento ragionevole», ossia frutto di un dialogo in proposito, tra tutte le sensibilità spirituali (comprese quelle dei docenti) presenti in classi ormai pluri-etiche. Questa inclusività è la caratteristica più evidente di quella “identità costituzionale” della scuola che costituisce il *leit motiv* di un impegnativo, ma convincente saggio recente in proposito²⁹.

Sarebbe fuor di luogo (e tema, semmai, di una diversa relazione) dilungarsi nella ricostruzione storica delle vicende attraversate dalla scuola italiana dalla fine degli anni Sessanta del Novecento.

Per quanto qui interessa, la posizione calogeriana – rispettosa della libertà di coscienza dell’allievo (per quanto possa farlo un processo educativo, che

²⁸ Su questo specialmente F. FARINA, *op. cit.*, pp. 118 ss.

²⁹ G. LANEVE, *L’istruzione come fattore di identità costituzionale*, in “L’istruzione come fattore di partecipazione”, in *Riv. AIC* 1/2024, pp. 452 ss., che fa del tema del suo scritto la stella polare dello sviluppo della persona e della scuola il luogo essenziale nel quale la Costituzione si inverte processualmente, ossia non come un dato già formato, ma che si riceve attraverso un lungo e faticoso processo partecipativo, nel quale ai giovani si consegna il lascito di coltivare non il sapere per il mercato e la professione, ma «l’avidità insaziabile per il sapere», secondo l’espressione posta in esergo di C. LANEVE, *Dall’esistere al vivere. La sfida dell’educazione*, Barletta, 2021, pp. 176 s.: l’autore, ragionando di identità costituzionale, raccoglie insomma anche il senso dell’eredità formativa paterna.

inevitabilmente la condiziona), nonché critica sull'eccesso di *latinorum* e di ricorso ai voti della selettiva visione gentiliana, che aveva scavallato il mutamento costituzionale e della forma di Stato, sopravvivendo a lungo alla caduta del regime che l'aveva ispirata, trovò su alcuni aspetti eco insospettabile nella pedagogia di un altro irregolare di sponda ideale diversa da quella del gruppo degli "Amici del Mondo" e dell'*Espresso*, settimanali radical-borghesi dei quali il professore nativo di Messina faceva parte.

Nel medesimo giro d'anni incominciò infatti ad operare in un'area collinare del Comune di Vicchio del Mugello don Lorenzo Milani, che la Chiesa ufficiale fiorentina aveva mandato in una pieve di campagna sostanzialmente in punizione e che fu, come noto, l'animatore di quella Scuola di Barbiana³⁰, che insegnava ai "Gianni", rifiutati dalla scuola che premiava invece i "Pierino", figli del dottore, i quali portavano nella comunità educativa che frequentavano il vantaggio dei privilegi dei quali godevano in famiglia, ponendosi subito come fautore di un contro-modello. Forse qui si annidava un equivoco, com'è stato segnalato³¹, essendo l'azione educativa milaniana tutt'altro che libertaria, ma certo essa era accomunata a proposte educative e valoriali di altro segno dal dato comune dell'insofferenza verso l'ingabbiamento e il conformismo, era cioè una scuola esperienziale anche della disobbedienza: a chi scrive sembra che, se la formula di Young per definire il merito, beninteso sarcasticamente, è $I + E = M$, in Calogero si (sovra)stimasse il primo fattore, in don Lorenzo il secondo e comunque entrambe le spinte confluirono nel movimento del '68, che contestava radicalmente le ormai assai infragilite e dogmatiche certezze della tradizionale organizzazione scolastica³².

Alle spinte di rinnovamento, i governi rispondono con iniziative riformatrici, che danno vita a un doppio movimento: della scuola verso la scuola e integrano e di questa ad assumersi il compito di proseguire fuori della scuola in senso stretto l'azione formativa della prima. Così nascono il "tempo pieno" nella scuola elementare, i corsi sperimentali per lavoratori (le "150 ore"), so-

³⁰ Anche in questo caso mi permetto, per un più approfondito svolgimento, il rinvio al mio ultimo scritto cit., pp. 87 ss. Si veda inoltre, *ex plurimis*, Lorenzo Milani: *l'uomo e il maestro. Radici familiari e ricezione internazionale*, in *Formazione, Persona, Lavoro*, n. 43 (luglio 2024).

³¹ È la tesi di fondo del libro di A. SCOTTO DI LUZIO, *L'equivoco don Milani*, Bologna, 2023.

³² *Ex plurimis*, G. GENOVESI, *Cinquant'anni fa il Sessantotto: riflessioni sugli aspetti educativi*, in *Ricerche Pedagogiche*, 207 (Aprile - Giugno 2018, 8 ss.); *Il '68 e l'istruzione. Prodromi e ricadute dei movimenti degli studenti*, a cura di L. Benadusi, V. Campione, R. Moscati, Milano, 2018, di contenuto documentario; *Il '68 "pedagogico" tra continuità, regressione e partecipazione*, n. 24 (giugno 2018) della rivista *Formazione, Lavoro, Persona*; P. POMBENI, *Che cosa resta del '68*, Bologna 2018. Una vivace ricostruzione degli eventi di questo periodo è in M. GALFRÉ, *La scuola è il nostro Vietnam. Il '68 e l'istruzione secondaria italiana*, Roma, 2019. Giudizio chiaroscurale quello di P.B. HELZEL, *L'eredità del Sessantotto e le sue influenze sul diritto*, in *Aforismi*, 2/2020, pp. 239 ss.

prattutto i cosiddetti "Decreti Delegati" del 1974, onde pervenire all'integrazione fra quanto avviene nella scuola e quanto ne resta fuori, ma dialogando con essa, ad esempio col rendere flessibili curricula, orari, programmi e introducendo nuovi metodi di insegnamento, in una stagione di intensa (come si disse) "sperimentazione".

Non continuerò peraltro su questa strada, perché non mi tocca qui e ora, come già detto, ricostruire la storia delle riforme frequenti – fatte, o solo proposte e mancate – della scuola in Italia. Ricorro semmai a immagini sintetiche: quella del fascismo e ancora a lungo del postfascismo dava l'idea di essere una caserma conformista e lo studente meritevole era in essa il Pierino al quale si dirigeva il sarcasmo della *Lettera a una professoressa*, ma anche anche quello di un classicista vero contro l'abuso del *latinorum*.

Quella del post '68 era fin troppo egualitaria e il democraticismo degli organi collegiali si infranse sulla burocratizzazione aggiuntiva che vi si generava, mentre le occupazioni e autogestioni degli istituti da parte degli studenti sono diventate alla lunga uno stanco rito di passaggio dall'adolescenza alla giovinezza, celebrato il quale un ragazzo di "buona famiglia" può anche uscire dalle superiori carente nelle competenze di base, tanto a colmarle o a provvedere all'università o al lavoro pensa sempre papà, ma nel frattempo Pierino si era comunque adeguato all'aria che tirava, apparendo meritevole sul piano dell'impegno civile e magari si preparava a una carriera privilegiata da professionista.

Nella terza reincarnazione della scuola compare la fase del neo-liberismo e qui siamo dalla parte dei principi economico-aziendalistici dell'efficienza e del "capitale umano" applicati al *cursus honorum* dello studente. Pierino (o Pierina: mi raccomando di non discriminare) saranno in questo caso tanto più meritevoli se naturalmente sanno parlare e capire *fluently* l'inglese, sono in grado di redigere progetti e *report*, di superare *test* a crocette, di *sottomettere una applicazione*, nel senso di presentare una domanda (c'è anche l'*italenglish*), preoccupandosi di ottenere un soddisfacente *job placement*, il tutto usando alla grande l'AI.

Una recente vicenda mostra tutta l'ambiguità della recezione delle nuove parole d'ordine: alcuni studenti, nell'organizzazione a *step* – per seguire l'uso linguistico – dell'esame conclusivo del loro percorso scolastico avevano già, attraverso gli scritti e il curriculum, "guadagnato crediti" – altra espressione magica di rivelatore profumo bancario – bastevoli ad ottenere la sospirata licenza, passaporto verso il mercato del lavoro o verso la prosecuzione degli studi (perché secondo le statistiche i laureati guadagnano di più e questo è dunque non un buon motivo tra gli altri per farlo, ma l'unico, secondo la teoria del capitale umano) si siedono davanti alla commissione d'esame non

per sostenere gli orali, ma dichiarando di non avere l'intenzione di farlo, perché, come assumono, la scuola li ha fino ad allora valutati con freddi numeri, impedendo che emergesse la loro reale personalità. Del resto, dopo le pratiche di insegnamento e di esami “da remoto” alle quali sono stati costretti dalla pandemia da Covid 19, altri – gli *hikikomori* – si sono addirittura chiusi a casa nelle loro camere davanti al computer e non vogliono più uscirne.

L'ambiguità sta nel fatto che si resta di fronte a tali eventi sospesi nel giudizio, incerti se elogiare giovani luddisti che terremotano l'oliata macchina della valutazione finale o se strizzare l'occhio divertiti a chi ha trovato il modo di sfruttare a suo vantaggio, faticando meno e schivando un possibile rischio comunque sempre possibile di fronte a una prova, una falla (un *bug*) del sistema, alla quale si è poi opportunamente rimediato. Certo, questi giovani hanno in ogni caso ben compreso il meccanismo nel quale erano immersi, lo criticano, ma ne sono profondamente segnati³³.

Quello che davvero dura e rileva, però, non si lascia sconfiggere facilmente e forse un giorno, stanchi di riformismo alla moda, lo recupereremo, avendo nel frattempo messo in campo pratiche di resistenza: una scuola che s'impegna a formare in ciascuno l'umanità, fatta di dovute competenze tecniche minime, ma anche dello spirito critico necessario a non diventare servi sciocchi della tecnocrazia imperante o rotelle del mercato, *Moloch* che vanno certo realisticamente frequentati, ma senza soccombervi; una scuola che assuma dalla società e ad essa restituisca (per tenere fede al senso della Costituzione³⁴) l'*ethos* oggi appannato del sapere stare assieme in spirito di solidarietà, dove chi emerge per bravura si fermi ad attendere e ad aiutare chi è rimasto indietro; una scuola, insomma, del “merito meritevole”, in attesa e con l'impegno di fecondarne il mondo distratto e immemore che ne resta fuori.

³³ Un'interpretazione *pro bono* della scelta descritta è quella di G. SICHERA, *Gli esami di Stato, la cultura del merito e la “confusione” dell'uguaglianza*, in *Altresonomia*, 18 luglio 2025. Per ricostruzione critiche recenti del più recente periodo, che ha visto il successivo fallimento di quattro tentativi di riformare sempre più compulsivamente l'ordinamento scolastico italiano (indicate di seguito dai cognomi dei ministri del settore o di un presidente del Consiglio come riforma di Luigi Berlinguer, 2000; di Letizia Moratti, 2003; di Matteo Renzi, 2015, di Giuseppe Valditara, 2024) si può leggere invece utilmente, tra tanti, almeno il vivace e documentato studio dell'economista M. PIERINI, *La scuola tradita. Il fallimento del neo-liberismo e come uscirne* e in precedenza, l'affilata analisi a molte voci convergenti di cui al volume *Educazione e neoliberalismi. Idee, critiche e pratiche per una comune umanità*, a cura di E. Mancino e M. Rizzo, Bari, 2022 e, ancora prima e più complessivamente, P. DARDOT - P. LAVAL, *La nuova ragione del mondo: critica della razionalità neoliberista*, Roma, 2019.

³⁴ È il senso del bel libro recente di M. BALDACCI, *La scuola della Costituzione. Valori di riferimento per la vita tra i banchi*, Roma, 2025, che percorre una pista concettualmente analoga a quella del contributo di Laneve richiamato in precedentemente in nota.

La Scuola costituzionale come palestra di democrazia: una lettura in chiave valoriale delle *Nuove Linee Guida per l'Educazione Civica* (d.m. nr. 83/2024)

LORENZA VIOLINI

SOMMARIO: 1. Un decennio di riforme: verso la maturità di un insegnamento trasversale. – 2. Elementi portanti del documento: valori, metodi e risultati. – 2.1. I valori di riferimento: il primato della persona nella sua dimensione costituzionale e sociale. – 2.2. Lo sviluppo dei valori costituzionali a confronto con il contesto dei sentimenti collettivi e delle prassi da proporre agli studenti: appartenenza e cultura del lavoro. – 2.3. Il Metodo: trasversalità ed esperienzialità. – 2.4. I risultati attesi: la formazione del cittadino consapevole come esito delle competenze acquisite. – 3. La scuola costituzionale come percorso di educazione alla democrazia Cenno alle nuove Indicazioni Nazionali per il Curricolo (dicembre 2025).

1. Nell'ultimo decennio, il panorama normativo italiano sull'insegnamento della cittadinanza ha vissuto un'evoluzione significativa, segnata dal passaggio da una presenza ancillare nei curricula a una centralità strutturale. Se con la Legge 107/2015 ("La Buona Scuola") si erano gettate le basi per il potenziamento delle competenze di cittadinanza, è con la Legge 20 agosto 2019, n. 92 che l'Educazione Civica è stata istituita come insegnamento obbligatorio e trasversale, con un monte ore annuo dedicato e una valutazione autonoma¹.

Le prime Linee Guida del 2020 hanno accompagnato le scuole in una fase sperimentale in cui istituti erano chiamati a definire autonomamente traguardi e obiettivi. Con l'emanazione del nuovo documento ministeriale, applicabile dall'anno scolastico 2024/2025, si compie un ulteriore passo avanti: oltre

¹ G. SOBRINO, *L'insegnamento della Costituzione nella scuola oggi, strumento istituzionale per la promozione di una cittadinanza "piena" e consapevole*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 18 pp. 246-277 e S. PANIZZA, *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica da parte della legge n. 92/2019, con a fondamento la conoscenza della Costituzione. Tra buone intenzioni e false partenze*, in *Diritti Fondamentali*, 2019, n. 2. Per uno spunto comparato con l'esperienza spagnola, cfr. C. VIDAL PRADO, *L'educazione alla cittadinanza democratica in Spagna*, in L. Violini, A. Baraggia, A. Osti, L.P. Vanoni (a cura di), *Scritti in onore di Miryam Iacometti*, Torino, 2023, pp. 89-106.

all'introduzione generale di natura fondativa, utile a dare una impostazione unitaria a tutto il documento e ai docenti un punto solido di partenza per creare i propri percorsi, esso introduce specifici traguardi e obiettivi di apprendimento definiti a livello nazionale, che sostituiscono le precedenti indicazioni per offrire un quadro di riferimento omogeneo e aggiornato alle sfide contemporanee. Viene così sapientemente integrata una parte generale unitaria per tutte le scuole con temi specifici, a loro volta declinati in obiettivi differenziati secondo i diversi livelli scolastici; il tutto in grado di lasciare a scuole e docenti spazi di personalizzazione senza che tuttavia si scada in arbitri e scelte velleitarie.

Le presenti note si soffermano sull'impianto costituzionale del documento e, in particolare, sull'idea base di "scuola costituzionale", espressione della visione unitaria cui si è fatto cenno, in grado di offrire elementi di approfondimento di tutte le specificazioni contenute nel documento, da articolarsi secondo i diversi territori e le diverse condizioni e contesti culturali².

2.1. Il documento che stiamo esaminando pone al centro il carattere personalistico della nostra Carta costituzionale. La persona umana è riconosciuta come centrale per tutto lo sviluppo normativo contenuto nella Carta, la cui primazia distingue le scelte dell'Assemblea costituente dall'ordinamento precedente, fondato sulla centralità dello Stato. Questa impostazione viene radicalmente rivisitata al fine di affermare la funzionalizzazione degli apparati pubblici - e in particolare dello Stato - allo sviluppo della persona, come il ben noto dettato dell'art. 2 Cost. mette da subito bene in luce. Va precisato che lo Stato, in questo contesto, è ricordato non come insieme di istituzioni nazionali ma come quel contesto di istituzioni presenti nei diversi livelli di governo della cosa pubblica che la Costituzione denomina come Repubblica e che valorizza nell'ambito del principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale, espressamente introdotto nella Carta con la riforma del Titolo V, parte seconda, Cost. riformato nel 2001.

Da questa impostazione, che è più di una semplice premessa, discendono i valori cardine che innervano il documento, sulla scorta del percorso costituzionale contenuto in particolare nella sua Parte Prima, dedicata ai diritti ma anche - si ribadisce - ai doveri di solidarietà. Dimensione poco ricordata nel

² Sul rapporto tra educazione e Costituzione, G. LANEVE, *Il volto costituzionale dell'educazione. Alcuni spunti di riflessione*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 19, pp. 91-123 e *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 1, pp. 452-497.

linguaggio comune e in quello giuridico³, a fronte della nota centralità dei diritti, la dimensione doveristica si connota come elemento di riferimento del percorso dell'educazione civica, utile ad aprire la riflessione sul tema della solidarietà, quest'ultima - a sua volta - funzionale allo sviluppo del discorso educativo. Se infatti sono certamente ben noti i nessi tra libertà, eguaglianza e democraticità dell'ordinamento, in cui la tutela dei diritti viene giuridicamente innestata, non sempre sufficientemente apprezzato e valorizzato è il nesso tra solidarietà - valore esso stesso richiamato nel discorso pubblico - e doveri, cui tutti devono aprirsi, soprattutto nella giovane età, perché si possa sviluppare una personalità aperta alla dimensione sociale e al rispetto vicendevole soprattutto tra diversi.

È pertanto di fondamentale importanza chiarire fin da subito, in prospettiva educativa, e far comprendere, che non sussiste diritto rivendicato se esso non è *ab origine* messo in relazione con il pluralismo proprio dei regimi democratici. Il pluralismo, senza del quale non c'è democrazia, comporta diversità valoriale e di prassi, per far fronte alle quali occorre necessariamente far leva sui doveri di solidarietà, indispensabili per chiudere il cerchio dei sistemi democratici, intrinsecamente plurali. Così, insegnare a valorizzare il dovere in opposizione ad una concezione moraleggiante che vede nel dovere stesso solo il lato oscuro del diritto è di capitale importanza proprio a motivo di quella "emergenza educativa" che connota l'odierna società nazionale e a cui occorre porre rimedio⁴. In estrema sintesi: è utile che venga riaffermata la concezione secondo cui i pilastri per il godimento dei diritti inviolabili (da non confondersi con l'arbitrio del "fare tutto ciò che voglio") stanno ben radicati nel principio costituzionale dell'adempimento dei doveri inderogabili.

Compiuto questo primo tratto di un percorso antropologico finalizzato alla costruzione di una personalità cosciente del contesto sociale e culturale in cui andrà a inserirsi una volta giunta alla maturità, il secondo passaggio comporta l'introduzione del tema della responsabilità individuale, intesa come consapevolezza del proprio ruolo, sempre restando nell'ambito della dimensione personale che la Costituzione pone a fondamento della propria tavola di valori. Tale responsabilità non può essere sostituita da una generica responsabilità sociale, salvo non ricomprendere nel sintagma il necessario tratto di socialità intimamente connesso alla responsabilità individuale. A sottolineare

³ Cfr. L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, Einaudi, 2014. Per una prospettiva doveristica in materia educativa, F. FRACCHIA, "Costituzione scolastica": bilancio e letture prospettive, in *Diritto costituzionale*, 2021, n. 3, pp. 47-85.

⁴ M. GALDI, *Emergenza educativa e "scuola etica" in Italia. Profili costituzionali*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 10, pp. 110-141.

questi nessi sarà particolarmente utile l'affronto del tema della sostenibilità, principio che si configura certamente come uno dei pilastri del nuovo modello di sviluppo a cui aspirano le moderne società occidentali, oggi riconosciuto a pieno titolo anche dalla nostra Carta (artt.9 e 41 Cost.)⁵ ma che non potrà essere compiutamente realizzato se non radicandolo nei gesti di responsabilità che competono a tutti i cittadini⁶. Senza che sia necessario guardare alla sostenibilità come l'unica dimensione che connota lo sviluppo, non dovrà mancare - così ricorda il documento ministeriale - nel contesto dell'insegnamento dell'educazione civica il richiamo a questo valore, oggi costituzionalizzato, in cui la dimensione doveristica ed eticamente connotata gioca un ruolo fondamentale.

2.2. Un elemento di novità che viene proposto dal documento in esame riguarda il tema dell'appartenenza, a cui gli studenti dovranno essere introdotti tramite l'insegnamento di cui si sta ragionando. Se nella parte iniziale (che è anche uno dei tre pilastri su cui si basa l'impostazione di fondo del documento stesso) la sottolineatura riguarda il percorso educativo, un secondo momento dovrà essere necessariamente dedicato al tema della coscienza civile, che una buona "scuola costituzionale" non può evitare di promuovere. Emergono in quest'ottica due pilastri di riferimento: il concetto di *Patria* e il concetto di *Lavoro*, connesso al tema della proprietà privata, entrambi solidamente presenti nel dettato costituzionale (artt. 52 e 42 Cost.)

Il concetto di patria si sostanzia, in Costituzione, come oggetto di un dovere di difesa (art. 52 Cost) da cui si faceva dipendere l'obbligo del servizio militare, oggi profondamente trasformato - dopo l'abrogazione dell'obbligo e la trasformazione in servizio civile - fino ad essere interpretato come partecipazione civica e sociale alla costruzione del benessere collettivo⁷.

Da questa ampia interpretazione del dettato costituzionale le Linee Guida, correttamente, fanno discendere quel "senso di appartenenza" che deve connotare cittadini e chi, a vario titolo, appartenga alla comunità nazionale. Appartenere ad una patria è visto come elemento di arricchimento della coscienza individuale e sociale, una patria che nel caso specifico è riferita alla

⁵ Cfr. G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell'economia*, Atti di convegno (Università degli Studi di Milano), 2021, pp. 157-185.

⁶ In chiave (costituzionale) comparata, T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2016, n. 1, pp. 43-78.

⁷ P. Consorti, F. DAL CANTO, *La difesa della patria. Con e senza armi*, Milano, 2010.

nostra Nazione, alle sue specificità, bellezze, tappe storiche di unificazione e di costruzione dell'identità nazionale. Nel percorso educativo prefigurato dal documento, il senso di appartenenza alla nostra patria assume un posto di rilievo in quanto determinante del sentimento di sé, della propria storia e della propria cultura, che l'insegnamento dell'Educazione civica deve favorire, curare ed espandere affinché, con un percorso a ritroso, si possa ritornare al tema dei doveri come elementi di costruzione del contesto economico e sociale, base altresì dei processi di inclusione.

E, ancora, riveste grande importanza il tema del lavoro, anch'esso presente in Costituzione come elemento fondativo (art. 1 Cost.) della Repubblica⁸ e della democrazia nazionale ma anche come diritto e dovere che compete ad ogni cittadino, di nuovo da interpretarsi in senso lato nell'ottica inclusiva sopra ricordata (art. 4 Cost.)⁹. Valore indubbiamente di natura economica ma non solo: elencato tra i principi fondamentali, verrà poi sviluppato - insieme al diritto di proprietà - nel Titolo III della Parte prima interamente dedicato alla cd. "costituzione economica". Tale Titolo contiene - val la pena di ricordarlo in questa sede, anche se non è espressamente ricordato nella parte introduttiva del documento - una serie di regole sulla modalità di impostare il tema economico di grandissima modernità, in cui la materialità dell'economia si sublima in una visione alta di bene pubblico e di solidarietà.

Appartenenza alla patria e valore non solo economico del lavoro e della proprietà privata, pensati come elementi fondativi della materia che mira al pieno sviluppo della persona umana a 360 gradi, ne attutiscono la inevitabile dimensione romantico-sentimentale e economica per aprire ad una concezione più profonda e radicale dei due temi, cosicché i discenti possano diventare sempre più coscienti del senso del loro essere cittadini, uomini e donne *situés* di cui portano la responsabilità personale e sociale. Il tutto senza dimenticare che la nostra comunità nazionale, radicata in un patrimonio storico, economico, culturale e ambientale unico, si inserisce armoniosamente nella comune civiltà europea e occidentale, che va anch'essa conosciuta in modo non superficiale, ideologico e partigiano.

2.3. Dati i temi fin qui esposti, è naturale che il Documento intervenga anche sugli aspetti metodologici dell'insegnamento dell'Educazione civica. E,

⁸ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2010, n. 3, pp. 628-652.

⁹ Per un approccio doveristico, I. MASSA PINTO, *Il lavoro come dovere*, in *Rivista AIC*, 2025, n. 2, pp. 425-450.

invero, le Linee Guida promuovono un approccio metodologico che supera la frammentazione disciplinare pur mantenendo elementi dell'insegnamento tradizionale che, come è noto, privilegia le specificità delle diverse materie coinvolte e approfondimenti costruiti, senza dimenticare le origini storiche delle stesse. Per favorire la trasversalità viene adottato il metodo della contitolarità dell'insegnamento per ricondurlo in funzione dell'unitarietà nell'ambito dei Consigli di Classe affinché si crei una corresponsabilità dell'intero corpo docente. Siamo infatti nell'ambito di una *educazione*, compito che - almeno sul piano della grammatica e della logica - è proprio di tutto il percorso scolastico, benché lo stesso sia inserito nell'ambito della semplice "istruzione" e comunemente identificato come tale. *Educazione* evoca una serie di questioni antropologiche che si riconducono direttamente alla crescita umana e sociale della persona, persona che - si è visto sopra - è a fondamento dell'intero impianto costituzionale del nostro Paese e dell'intera cultura occidentale. Un tema da non stemperare in diversi ambiti competenziali che devono essere rispettati ma, ad un tempo, ricondotti alle loro radici che sono necessariamente complesse e plurali. I due elementi, trasversalità e contitolarità, nelle loro importanti connessioni metodologiche, sono di estrema importanza se si intende procedere al fine di far emergere in ogni argomento di ogni disciplina il suo intrinseco portatore di valori civici.

Occorre poi che il tipo di apprendimento sia accompagnato da un forte carattere esperienziale in cui vengano tenuti in considerazione attività laboratoriali, casi di studio e seminari dialogici che partano dall'attualità e dalle esperienze di cittadinanza attiva degli studenti, il tutto nell'ambito dell'alleanza educativa basata su un patto tra scuola e famiglia, istituzioni chiamate a collaborare nel percorso di crescita dell'alunno. In questo senso è ancora la dimensione costituzionale a segnare la strada, una Costituzione della concretezza, da insegnare in tutte le sue declinazioni fattuali, così diversa dalle scarne Costituzioni ottocentesche, sovente limitate nel loro contenuto normativo e soprattutto nel loro linguaggio, lontano dalla realtà. Al contrario, la nostra Costituzione parla il linguaggio dell'uomo comune: parla di lavoro, di maternità, di famiglia, di cooperazione economica e di molto altro ancora che sarà interessante far scoprire agli studenti

2.4. Oltre a questa impostazione generale, le Linee Guida vengono declinate in obiettivi specifici, articolati secondo i fondamenti sopra ricordati. Si ritiene infatti che siano da acquisire competenze che permettano agli studenti di interagire consapevolmente con le tecnologie digita-

li (Cittadinanza Digitale), comprendendone i rischi e le potenzialità¹⁰.

Tali competenze devono poi comprendere argomenti che aiutino a riconoscere il valore della legalità e del rispetto delle regole come strumenti per la convivenza civile.

Infine, la dimensione della responsabilità personale e sociale che discende dai valori costituzionali imperniata sui doveri deve far sì che gli studenti interiorizzino la necessità di adottare stili di vita sostenibili e rispettosi dell'ambiente e della salute senza generare enfasi eccessive sul tema della sostenibilità ma integrando la direzione di sviluppo verso valori ulteriori rispetto a quello, spesso inteso come valore monopolizzante, della sostenibilità stessa.

3. Le Linee Guida di cui si è fin qui ragionato si configurano come una risposta concreta alla cosiddetta emergenza educativa caratterizzata da fenomeni quali il cyberbullismo, le dipendenze digitali e la violenza. Dare piena attuazione a questo programma educativo significa trasformare la scuola in una vera e propria scuola costituzionale, un luogo che stimola e valorizza ogni talento, favorisce l'inclusione e promuove la coesione civica.

In questa stessa prospettiva si muovono le recenti Indicazioni Nazionali per il Curricolo. Scuola Infanzia e Primo ciclo di Istruzione, pubblicate il 9 dicembre 2025 a firma del Ministro per l'Istruzione e il Merito, le quali richiamano ancora una volta il dettato costituzionale a fondamento dell'intero impianto educativo per il primo ciclo dell'istruzione. Nella loro *Premessa culturale generale*, infatti, esse assumono la persona come valore cardine, esplicitamente ancorato agli artt. 2 e 3 della Carta Costituzionale, le quali contribuiscono in modo sostanziale a delineare una scuola che, nel suo insieme e non solo per quanto riguarda la materia specifica dell'Educazione civica, non si limita a trasmettere saperi, ma mira al "pieno sviluppo della persona umana" e alla promozione della cittadinanza intesa non solo come status, ma come "pratica consapevole" di partecipazione e relazione¹¹. Per quanto riguarda la centralità della persona, il nuovo documento pone la persona come primo termine della triade di riferimento: "Persona, Scuola, Famiglia", parzialmente innovando rispetto alla triade ("Cultura, Scuola, Persona") presente in altri meno recenti documenti, mentre riorganizza l'area di apprendimento della

¹⁰ N. MINISCALCO, *La tecnologia come fattore di istruzione*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 1, pp. 569-576. Su «tecnologia nella scuola» ed «educazione alla tecnologia» (a partire dall'emergenza pandemica), G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, n. 3, pp. 425 ss.

¹¹ Cfr. A. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della "complessità"*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 1, pp. 408-425.

Educazione alla Cittadinanza finalizzandola a introdurre la stessa nella forma di una *pratica consapevole* in forza della quale lo studente è chiamato ad un *esercizio attivo* che consiste nello scoprire la propria identità non in solitudine, ma nella relazione (“Io e Tu”) e nella partecipazione alla comunità. Una comunità - si badi bene - in cui risulta centrale l'alleanza educativa tra scuola e famiglia, riconosciute come le due agenzie educative primarie che devono collaborare per la valorizzazione dei talenti dello studente¹², in linea con il principio di sussidiarietà orizzontale.

In conclusione, come suggerito dagli articoli 33 e 34 della nostra Costituzione, la scuola deve essere non solo “aperta a tutti”¹³ ma aperta *al tutto* della dimensione culturale, sociale ed economica. Deve restare “fondata sulla libertà di insegnamento”, ma deve anche saper orientare lo studente verso la conoscenza dei propri diritti, come dimensione intrinsecamente legata all'esercizio responsabile dei propri doveri.

Implementare con rigore e passione questo programma – in una sinergia ideale tra le *Linee Guida per l'Educazione Civica* e le *Nuove Indicazioni per il Curricolo del Primo ciclo di istruzione* – non è solo un adempimento normativo ma un investimento necessario per ampliare l'orizzonte culturale delle nuove generazioni affinché i giovani possano interiorizzare le regole etiche e giuridiche apprese non come imposizioni, ma come strumenti di libertà, convivenza e partecipazione. È in questa direzione che la scuola può tornare ad essere quel laboratorio di democrazia indispensabile per la *salus* della nostra Repubblica.

¹² E. GIANFRANCESCO, *La comunità scolastica nella forma di stato*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 1, pp. 561-568 e L. VIOLINI, *La scuola come comunità? Modelli per una riorganizzazione*, in *Diritto costituzionale*, 2021, n. 3, pp. 111-124.

¹³ G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. Per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 1, pp. 525-560.

La lunga vicenda degli aiuti di Stato alle scuole confessionali dinanzi alle giurisdizioni*

GIOVANNI LUCHENA E STEFANIA CAVALIERE

Sommario: 1. *Ab initio*. – 2. Riferimenti diretti e indiretti alla disciplina sigli aiuti di Stato nella giurisprudenza della Corte di cassazione. – 3. Consolidamento dell'orientamento del Giudice di legittimità. – 4. Gli “aiuti spagnoli”. – 5. La vicenda italiana. – 6. Recuperare quanto illegittimamente ricevuto. – 7. Il finanziamento pubblico delle scuole paritarie e la sua compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato *ex art.* 106 TFUE. – 8. Nota conclusiva.

1. La giurisprudenza che ha dato avvio alla vicenda delle esenzioni ICI/IMU per gli immobili delle scuole paritarie confessionali, la quale non sembra tuttora essere pervenuta a un approdo univoco e definitivo, fa riferimento alle sentenze n. 14225 e n. 14226 8/7/2015 della Corte di cassazione, V sezione civile.

Le scuole cui il Comune di Livorno aveva richiesto il pagamento dell'ICI si erano opposte all'ingiunzione¹ in quanto la normativa invocata² avrebbe esentato gli immobili nei quali si esercitava il culto (chiese e locali) per le religioni riconosciute³ qualificando le suddette attività come «quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana»⁴. Già in passato la Corte di cassazione con la sentenza n. 24500 del 20/11/2009, aveva chiarito che

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista. Esso riprende e aggiorna parte del lavoro monografico, dei medesimi autori, pubblicato, con il titolo *Profili giuseconomici degli aiuti di Stato alle scuole paritarie confessionali*, nella Collana *Società Diritti Religioni* diretta da Gaetano Dammacco, 2024, Cacucci, Bari. I paragrafi 1, 2 e 4 sono da attribuire a Giovanni Luchena; i paragrafi 3, 5, 6 e 7 a Stefania Cavaliere; la nota conclusiva è da attribuire ad entrambi gli autori.

¹ Ex art. 7, c. 1, lett. i), d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, l'esenzione contestata era valida per il 2004 e per le successive annualità, mentre per il periodo 2007-2009, ex d.l. n. 223 del 2006.

² Relativa agli «immobili utilizzati dai soggetti di cui all'art. 87, comma 1, lettera c), del T.U.I.R., destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive». Il d. l. n. 1 del 2012, inseguito, aveva chiarito come le attività esentate potevano riguardare soltanto gli immobili ove si svolgono attività non commerciali.

³ Come previsto dall'art. 16, lett. a) della l. n. 222/1985.

⁴ Art. 16, lett. b), l. 222/1985; Corte di cassazione, 8 marzo 2004, n. 4645.

l'esenzione spetta solo se l'immobile è utilizzato esclusivamente per attività religiose o assimilate, salvo eccezioni per attività sanitarie, didattiche o ricettive comunque svolte senza modalità commerciali. Lo stesso Giudice aveva evidenziato che l'esenzione richiede due condizioni cumulative: l'uso diretto degli immobili da parte dell'ente e la loro destinazione esclusiva ad attività non lucrative. Secondo la Corte, *ex art. 7, comma 3, della legge di ratifica delle modifiche al Concordato lateranense*, l'esenzione si applica solo agli immobili usati direttamente per attività istituzionali, escludendo quelle a carattere commerciale o lucrativo, mentre la destinazione degli utili a fini sociali o religiosi, successiva alla loro produzione, non elimina il carattere commerciale dell'attività né giustifica l'esenzione. L'agevolazione ICI si fonda, infatti, non sulla proprietà dell'immobile, ma sul suo effettivo utilizzo per attività religiose o di culto⁵.

Anche le sentenze n. 13970/2016⁶, n. 24308/2019⁷ hanno confermato che l'esenzione si applica solo se lo svolgimento esclusivo nell'immobile di attività di assistenza o di altre attività equiparate, sia effettuato con modalità non commerciali, da accertare in concreto, con criteri rigorosi, verificando soprattutto che l'importo delle rette sia meramente simbolico, in modo da evitare un'alterazione del regime di libera concorrenza e la trasformazione del beneficio in un aiuto di Stato (vietato). L'ordinanza n. 10124/2019 sempre della Suprema Corte⁸, poi, ha dichiarato illegittimo il D.M. n. 200/2012, che presumeva la non commercialità delle scuole paritarie con rette inferiori al costo medio statale poiché tale norma travalica la funzione attribuita al decreto ministeriale dall'art. 91-bis d.l. n. 1/2012 che non demanda a un atto ministeriale il compito di definire il concetto di "modalità non commerciali", ma solo il compito di stabilire modalità e procedure da seguire in caso di utilizzazione mista di un immobile per individuarne la percentuale di utilizzazione commerciale e non.

In seguito, la Cassazione, con l'ordinanza n. 14317/2021⁹, ha meglio precisato la questione, riconoscendo per il periodo prima del 2011, l'esenzione per immobili utilizzati da enti non commerciali esclusivamente per attività tassativamente indicate (art. 7, d.lgs. n. 504/1992), mentre per il periodo dopo il 2011, ha stabilito l'applicazione dell'art. 91-bis, d.l. n. 1/2012, che richiede,

⁵ F. FIORE, *Ici, Imu ed aiuti di Stato tra vecchie e nuove regole. Un'analisi sulla tassazione degli enti ecclesiastici*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 2012, p. 665; M. CEBRÍA GARCÍA, *Régimen fiscal de las confesiones religiosas en el ICIO*, in *Fiscalida*, n. 1/2017, pp. 287 ss.

⁶ Cass., sez. V, 7 luglio 2016, n. 13970.

⁷ Cass., sez. V, 30 settembre 2019, n. 24308.

⁸ Cass., sez. V, 18 aprile 2019, n. 10124.

⁹ Cass., sez. V, ord. 25 maggio 2021, n. 14317.

per l'esenzione in parola, lo svolgimento dell'attività con modalità non commerciali secondo i criteri europei. La Corte ha, inoltre, precisato che la destinazione degli utili a fini sociali o religiosi non basta a escludere la natura commerciale dell'attività, ma occorre verificare concretamente se l'uso dell'immobile da parte della scuola paritaria rispetti i requisiti dell'art. 7, comma 1, lett. i), del d.lgs. 504/1992. Secondo quest'ottica, l'attività di una scuola paritaria è non commerciale solo se sostanzialmente equiparata a quella statale: ammissione non discriminatoria, inclusione degli studenti con disabilità, rispetto della contrattazione collettiva, *standard* strutturali, trasparenza di bilancio¹⁰.

Sul piano normativo, l'art. 39 d.l. n. 223/2006 rubricato "*Modifica della disciplina di esenzione dall'ICI*", ha introdotto, con lo scopo di ridurre l'ambito di esenzione fiscale, la nozione di attività "mista" (parzialmente commerciale), concetto ambiguo che ha complicato l'applicazione delle esenzioni anche perché i soggetti titolari degli immobili nei quali si svolgono le cc.dd. "attività meritorie" non sono tenuti ad osservare l'obbligo della dichiarazione¹¹, con la conseguenza che tali enti non risultano "censiti" ai fini dell'ICI, rendendo ancora più problematica la situazione compreso l'eventuale recupero dell'imposta. La questione ha altresì sollevato una procedura di indagine da parte della Commissione europea circa la possibile configurazione di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 108 TFUE¹². Il legislatore nazionale, così, per evitare una condanna, è intervenuto con il "decreto liberalizzazioni"¹³, limitando l'esenzione ai soli casi di attività non commerciale. La Cassazione ha, quindi, stabilito la necessità di interpretare restrittivamente le esenzioni, sottolineando che l'onere probatorio grava sull'ente che richiede l'agevolazione; che occorre dimostrare con documentazione concreta la destinazione non commerciale dell'immobile e che la finalità soggettiva dell'ente non basta, dovendo essere verificata la natura effettiva dell'attività la quale non deve avere come scopo esclusivo o principale un fine commerciale.

2. Il pagamento di un corrispettivo da parte degli utenti (la retta degli studenti) è, quindi, per i giudici della Cassazione, un «fatto rivelatore dell'esercizio dell'attività con modalità commerciali»¹⁴. Per la Corte è trascurabile,

¹⁰ Cass., sez. V, 15 dicembre 2020, n. 28578.

¹¹ Cass. Ord. n. 14317/2021, cit.

¹² Decisione C (2012) 9461 del 19 dicembre 2012 relativa all'aiuto di stato SA.20829 (C26/10, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)), *Regime riguardante l'esenzione dall'ICI per gli immobili utilizzati da enti non commerciali per fini specifici cui l'Italia ha dato esecuzione*.

¹³ D.l. 24 gennaio 2012, n. 1.

¹⁴ Corte di cassazione nn. 14225 e 14226, cit.

a tale riguardo, la circostanza che la scuola chiuda o possa chiudere in perdita il proprio bilancio potendo l'imprenditore operare anche in condizioni di sofferenza. Del resto, ai sensi dell'art. 2082 c.c. la qualificazione dell'«attività economica organizzata» allude, tra l'altro, all'*attitudine* alla remunerazione dei fattori produttivi ritenendosi avulso lo scopo di lucro per accertare il quale è sufficiente rilevare l'idoneità almeno tendenziale dei ricavi a perseguire il pareggio di bilancio, che non è escluso quando l'ente è una congregazione religiosa¹⁵. I giudici di legittimità hanno ritenuto rinvenibile la violazione delle norme dell'Unione in materia di concorrenza optando, per così dire, per una interpretazione della normativa nazionale sull'esenzione ICI in modo conforme al diritto europeo. Secondo la Cassazione, infatti, la norma interna contrasterebbe con le norme sostanziali e procedurali in materia di aiuti di Stato¹⁶. Come si sa, infatti, ai fini della valutazione prevista dall'art. 107, paragrafo 1, TFUE, uno degli elementi decisivi è lo svolgimento di un'attività economica, intesa come qualsiasi attività che comporti l'offerta sul mercato di beni o servizi che non viene meno neppure quando le prestazioni siano fornite a prezzi ridotti, in un'ottica solidaristica, o quando la capacità contributiva dell'ente sia minima rispetto a quella di altri operatori del medesimo mercato. Lo stesso vale se l'attività genera disavanzi, produce redditi limitati o prevede l'obbligo di reinvestire eventuali utili nelle attività statutarie, come avviene, ad esempio, nelle ONLUS¹⁷.

L'ottica solidaristica, tuttavia, può essere considerata, eventualmente, anche quale finalità sociale giustificativa dell'esenzione poiché rispondente a bisogni pubblici «non soddisfatti dalle strutture pubbliche»¹⁸. Per la *Commissione*, in ogni caso, lo svolgimento di determinate attività, può essere considerato di natura commerciale ancorché svolto non in via esclusiva¹⁹. Oltretutto la circolare ministeriale del 2009²⁰ ha definito i parametri in base ai quali un'attività può definirsi «non commerciale» ai fini dell'esenzione, individuando tre elementi, come la Corte di cassazione: l'utilizzazione dell'immobile in oggetto con modalità non commerciali; la sua destinazione esclusiva allo svolgimento delle attività indicate dall'art. 7, c. 1, lett. i), del d. lgs. n. 504 del 1992 e la natura non commerciale delle attività svolte in maniera esclusiva.

¹⁵ Corte di cassazione nn. 14225 e 14226, cit. e 19 giugno 2008, n. 16612.

¹⁶ Corte di cassazione nn. 14225 e 14226, cit.

¹⁷ C. Giust. UE 1° luglio 2008, causa C-49/07, *Motosyklestiki Omospondia Elladis NPID (MOTOE) v. Elliniko Dimosio*, punti 27 e 28, con nota di A. VERMEERSCH, in *Common Market Law Review*, vol. 46, n. 4, 2009, pp. 1327 ss.

¹⁸ F. FIORE, *op. cit.*, p. 670.

¹⁹ Decisione C (2012) 9461 del 19 dicembre 2012, cit., punto 104.

²⁰ Circolare del 26 gennaio 2009.

Quanto al primo aspetto, la Corte costituzionale ha avuto modo di stabilire come l'esenzione ICI possa essere applicata per i fabbricati a condizione che i medesimi siano posseduti e utilizzati dal soggetto incaricato dello svolgimento delle attività indicate dalla norma, ponendo in risalto, in particolare, la coincidenza tra l'essere proprietario dell'immobile e la sua fruizione²¹. L'attività deve essere concretamente svolta dall'ente non commerciale ed essere praticata in modo totalitario escludendosi, dunque, attività di altra natura che non siano quelle svolte per finalità di solidarietà sociale²². Per le attività didattiche, poi, occorre rispettare specifici *standard* di insegnamento, la disponibilità di attrezzature idonee ad accogliere studenti con disabilità, l'applicazione del contratto collettivo di lavoro per il personale docente e la garanzia del principio di non discriminazione nell'ammissione degli alunni, oltre alla previsione che eventuali avanzi di gestione siano reinvestiti nell'attività stessa. Va sottolineato che anche gli enti non commerciali rientrano nell'ampia nozione di impresa fornita dal diritto UE. Di conseguenza, è difficile stabilire fino a che punto la componente solidaristica possa prevalere o mescolarsi con quella economica insita nei servizi offerti. Il beneficio fiscale comporterebbe un vantaggio economico riducendo i costi dell'impresa e potrebbe risultare selettivo, favorendo alcune imprese o attività e influenzando (anche solo potenzialmente) la concorrenza.

Viene in evidenza, a questo proposito, l'espressione «risorsa statale» di cui all'art. 107, paragrafo 1, TFUE, che integra, secondo consolidata giurisprudenza europea²³, un «onere» a carico del bilancio pubblico: si tratta di due elementi riconducibili alla disciplina sugli aiuti di Stati che si ricava indirettamente dal punto di vista della terminologia utilizzata sia con riferimento al vantaggio economico attribuito al beneficiario sia rispetto all'onere sul bilancio dell'impresa – come si tratterà successivamente. La rinuncia al gettito di natura fiscale per la parte corrispondente alla cancellazione dell'imposta viene considerata come «consumo» di risorse statali sotto forma di spese fiscali (cioè, un'imposta negativa²⁴), dunque un «onere per lo Stato». In tal modo, per il tramite dell'esenzione dal pagamento dell'imposta in favore di soggetti qualificati come imprese, lo Stato avrebbe rinunciato ad entrate fiscali che, vi-

²¹ Ord. Corte cost. 6 dicembre 2006, n. 429 e 10 gennaio 2007, n. 19.

²² Corte di cassazione 15 novembre 2007, n. 23703.

²³ C. Giust. CE 17 marzo 1993, cause riunite C-72-73/91, *Sloman Neptun Schiffahrts AG c. Seebetriebsrat Bodo Zisemerder Sloman Neptun Schiffahrts AG*, in *Racc.*, 1993, I-887 ss.; C. Giust. CE 30 novembre 1993, causa C-189/91, *Petra Kirshammer-Hack c. Nurhan Sidal*, in *Racc.*, 1993, I-6185 ss.; C. Giust. CE 13 marzo 2001, causa C-379/98, *Preussen Elektra AG c. Schleswig AG*, in *Racc.*, 2001, I-2099 ss.

²⁴ *Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese*, C 384/1988.

ceversa, avrebbe ottenuto se non avesse concesso tale *favor*²⁵. Ridurre gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa dà luogo ad un vantaggio economico che, senza la misura agevolativa, non sarebbe stato conseguito²⁶.

Va evidenziato, inoltre, che la selettività della misura — riferita alla discriminazione tra imprese e richiamata dall'art. 107, paragrafo 1, TFUE nella locuzione «talune imprese o talune produzioni» — rappresenta un criterio fondamentale per valutare la compatibilità dell'aiuto. Questo elemento consente di accertare se la misura agevolativa statale abbia effettivamente causato un trattamento discriminatorio, determinando con precisione se la normativa fiscale rientri nei divieti previsti dall'art. 107, paragrafo 1, TFUE. Nel caso di specie, gli enti commerciali e quelli non commerciali si trovano in una situazione giuridica del tutto analoga coerentemente con il regime fiscale e cioè l'assoggettamento di tutti gli edifici al pagamento dell'ICI. Il trattamento differenziato previsto per determinati immobili nell'ambito dei quali si svolgono le c.d. «attività meritorie» devono, dunque, essere giustificate da un alto valore sociale e caratterizzate da interessi sociali qualificati. Gli obiettivi sociali o solidaristici, secondo la Commissione, sono considerati obiettivi esterni al sistema tributario dell'ICI e, come tali, non compatibili con le deroghe previste dall'ordinamento UE, il quale, oltre tutto, non distingue in ordine alle cause o alle finalità della misura di un aiuto statale, ma ne valuta puramente e semplicemente gli effetti prodotti sulla concorrenza. L'agevolazione economica prevista in favore di «talune imprese o talune produzioni» — nella specie le scuole paritarie confessionali — configurerebbe un aiuto statale *selettivo*. Il sostegno sotto forma di sgravio fiscale a determinati soggetti passivi, in effetti, sembra integrare la natura di aiuto di Stato perché lo svolgimento di una certa attività economica che costituisce oggetto di scambi può causare una situazione anticoncorrenziale rispetto ad operatori stabiliti in altri Stati membri dato che le imprese beneficiarie sono sgravate da un onere, che, in condizioni *normali*, avrebbero dovuto sostenere.

3. La Corte di cassazione ha confermato le proprie argomentazioni già espresse nell'ordinanza su Roma Capitale. Si tratta, in sostanza, del consolidamento di un orientamento che affronta le questioni giuridiche evidenziate e che, indirettamente, «avverte» il legislatore della necessità di introdurre una

²⁵ Decisione C (2012) 9461 del 19 dicembre 2012, cit., punto 6.2.1., 22. Inoltre, C. Giust. CE 15 marzo 1994, causa C-387/92, *Banco Exterior de España e Ayuntamiento de Valencia*, punto 14.

²⁶ Decisione C (2012) 9461 del 19 dicembre 2012, cit., punto 6.2.2, 22.

disciplina specifica in materia di sussidi economici alle scuole paritarie. In questa occasione, la Suprema Corte ha ribadito le condizioni imprescindibili per l'esenzione, ripetendo quanto già affermato in precedenza: il richiamo alla normativa sugli aiuti di Stato e la riconducibilità delle scuole paritarie alla definizione di impresa o, comunque, di entità che svolge (o può svolgere) attività economiche, indipendentemente dallo scopo di lucro. Ai fini dell'esenzione gli immobili devono essere utilizzati da enti non commerciali, destinati alle attività indicate e gestiti con modalità non commerciali. La Commissione, peraltro, non adotta un divieto assoluto: *ex art. 107 TFUE*, il principio di incompatibilità va interpretato in senso relativo: l'aiuto alle scuole paritarie non è vietato automaticamente, ma deve essere valutato caso per caso per verificarne le condizioni di autorizzazione. In particolare, un elemento determinante è che il pagamento richiesto non copra il costo effettivo del servizio, escludendo così la remunerazione vera e propria dell'attività che configurerebbe un aiuto al funzionamento incompatibile con l'art. 107, paragrafo 1, TFUE. Anche la sentenza della Cassazione n. 35123 del 29 novembre 2022 (Comune di Carrara), affronta questioni analoghe a quelle già esaminate e conferma la linea di continuità con i precedenti, contribuendo a consolidare l'orientamento, sia a livello interno sia a livello sovranazionale.

Va inoltre evidenziato che tale arresto si colloca in un momento in cui risultano già definiti i criteri di attribuzione delle risorse, secondo quanto previsto dal D.M. n. 5 del 2022 e dal D.M. n. 20 del 14 febbraio 2023 e secondo le indicazioni della Commissione. Ciò dovrebbe garantire che l'assegnazione degli aiuti non contrasti con il diritto UE, in particolare con la disciplina sugli aiuti di Stato alle imprese.

La controversia riguarda un avviso di accertamento ICI/IMU per gli anni 2010-2015, emesso dal Comune di Carrara nei confronti di un istituto educativo che invocava l'esenzione di cui sopra e per il quale la Commissione tributaria aveva già escluso il beneficio poiché le rette superavano sia il livello simbolico per qualificare l'attività come non commerciale, sia la soglia del 50% del costo del servizio. La Cassazione ha fondato la decisione sulla normativa UE in materia di aiuti di Stato, distinguendo tra ICI (attività non esclusivamente commerciale) e IMU (attività svolta con modalità non commerciali). Secondo la Corte, per l'esenzione occorrono congiuntamente: requisito oggettivo (uso degli immobili per attività didattica o educativa) e requisito soggettivo (ente non commerciale) ed è irrilevante la destinazione degli utili. Ha considerato incompatibile l'aiuto ICI, ma compatibile quello IMU, data la maggiore chiarezza normativa e la previsione della soglia simbolica. La Corte ha ricordato che, *ex art. 2082 c.c.*, è imprenditore chiunque svolga un'attività

organizzata idonea a remunerare i fattori produttivi, indipendentemente dallo scopo di lucro. Se i servizi non hanno costi simbolici, l'attività è potenzialmente economica e va verificata la compatibilità con il diritto UE.

Il già citato decreto del 2023 sulla definizione dei criteri per l'assegnazione delle risorse alle scuole paritarie, che, per la verità non si discosta molto dal precedente decreto del 19 novembre 2012, n. 200 del Ministro dell'economia e delle finanze (disciplinante i requisiti di settore e generali ai fini dell'assegnazione dei contributi per lo svolgimento delle attività didattiche con modalità non commerciali), all'art. 1, specifica gli elementi definitori emersi nel corso della travagliata vicenda giurisprudenziale, una sorta di recepimento stabilizzatore delle succitate risultanze interpretative: e, infatti, la disposizione stabilisce che si deve intendere per ente non commerciale l'ente pubblico o privato, diverso dalle società di cui all'articolo 73, c. 1, lett. c), del d.P.R. n. 917/1986, che ha per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di un'attività non commerciale; che l'attività istituzionale è quell'attività diretta all'istruzione e alla formazione ai sensi della l. n. 53/2003 e, infine, che lo svolgimento delle modalità non commerciali del servizio si concretizzano in quelle istituzionali prive di scopo di lucro²⁷.

L'art. 5 del decreto ministeriale appena menzionato, inoltre, dà priorità alle scuole paritarie che operano in modalità non commerciale, per evitare censure europee. La norma prevede che lo statuto determini il divieto di distribuire utili o fondi a soci, amministratori o lavoratori (se non previsto dalla legge), l'obbligo di reinvestire gli utili nello sviluppo scolastico, la devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento a enti simili e l'erogazione del servizio gratuitamente o con un contributo simbolico che copra solo una parte dei costi.

Taluni Comuni, in seguito alle pronunce della Corte di cassazione, hanno avviato le procedure di accertamento dell'imposta comunale sugli immobili e successivamente dell'imposta municipale, richiedendo agli enti *no profit* svolgenti attività commerciali, la restituzione di tali tributi secondo il diritto dell'Unione, secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza nazionale e, in particolare, in esecuzione delle decisioni della Corte di cassazione²⁸, soprat-

²⁷ La proposta di legge presentata nella XVIII legislatura recante modifiche agli articoli 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e 1 della legge 10 marzo 2000, n. 62, in materia di esenzione dall'imposta municipale unica per le porzioni di edifici utilizzati per le attività didattiche dalle scuole paritarie senza fini di lucro indica quei requisiti che renderebbero legittime le esenzioni e si elimina qualsivoglia dubbio determinato da una legislazione «frastagliata e complessa» e dalla disseminazione di «diversi livelli normativi» che non contribuiscono a rendere chiara la normativa pertinente.

²⁸ Tra le tante sentenze della Corte di cassazione, v. le nn. 4573, 4642, 4644, 4645 del 2004; la n. 20776 del 2005; n. 23703 del 2007; la n. 5485 del 2008; le nn. 24500 e 26657 del 2009; le nn. 16728 e 5306 del 2010; la n. 23314 del 2011; la n. 14225 del 2015 e la n. 14226 del

tutto di quelle emanate in seguito ai molteplici ricorsi sollevati dagli istituti paritari destinatari del tributo. Alcune pronunce del giudice tributario di primo e anche di secondo grado, tuttavia, sembrano, talvolta, non considerare la giurisprudenza precedente, sia europea sia italiana, creando ambiguità che, invero, hanno generato incertezze di un certo rilievo e che non hanno permesso un comportamento univoco degli enti pubblici. Per questo, dopo il monito della Corte di giustizia sull'obbligo del recupero degli aiuti di Stato, la Cassazione ha sentito la necessità di affermare che il giudice tributario deve prestare una maggiore attenzione nel giudicare le cause affinché non si verifichi una illegittima esenzione del tributo²⁹ e, soprattutto, non si ingenerino dubbi. Le Commissioni tributarie regionali e provinciali, tuttavia, in taluni casi, hanno valutato la natura commerciale dell'attività, senza considerare se la prestazione fosse svolta in maniera gratuita oppure a pagamento, quindi, senza considerare se vi fosse o meno l'elemento della economicità che è il punto nodale per valutare l'applicazione di un'eventuale esenzione. In tal modo, il giudice tributario, a volte, ha stabilito che le scuole private non devono corrispondere l'ICI per l'immobile nel quale forniscono servizi a fini sociali³⁰, giudicando gli avvisi di accertamento dei Comuni illegittimi. Vi sono state Commissioni tributarie, per esempio, che hanno ritenuto sussistere come esistente il diritto all'esenzione ICI di un istituto privato, il quale avvalendosi di una ONLUS per la gestione di servizi di assistenza in locali di sua proprietà ha dimostrato identità soggettiva tra l'ente e la stessa ONLUS creata per lo svolgimento di attività di pubblico interesse³¹. Lo stesso giudice ha anche escluso il versamento dell'IMU di una ONLUS esercente attività didattica retribuita in un immobile di proprietà di un ente ecclesiastico concesso in comodato gratuito, non ravvisando un'attività commerciale³². In altri casi, invece, le Commissioni tributarie hanno valutato che l'esenzione ICI si poteva escludere solo se la prestazione del servizio offerto era gratuita o quasi, considerando irrilevante, senza questo presupposto, la qualificazione di ente non commerciale che le scuole paritarie si auto attribuivano³³.

La Cassazione, però, pronunciandosi sui ricorsi sollevati dai destinatari del tributo o dai Comuni, dopo le pronunce del primo e secondo grado del

2015 tutte emanate in accoglimento dei ricorsi dei Comuni in merito alla restituzione dell'ICI non versata dagli enti *no profit* svolgenti anche attività commerciali.

²⁹ Corte di cassazione, ordinanza n. 10288/2019.

³⁰ Commissione Tributaria Regionale della Lombardia sent. 18 ottobre 2018, n. 4400 e Commissione Tributaria Regionale del Piemonte, sent. 18 ottobre 2017, n. 1467.

³¹ Commissione tributaria regionale della Liguria, sent. del 13 ottobre 2017, n. 1465.

³² Commissione tributaria Regionale della Puglia, sent. 6 luglio 2017, n. 2332.

³³ Commissione provinciale di Lecco, sent. 10/10/2017, n. 221.

giudice tributario, ha accolto, il più delle volte, la legittimità della richiesta della restituzione dell'ICI non pagata dagli enti *no profit* svolgenti anche attività commerciali³⁴, effettuando una valutazione concreta dell'esistenza o meno dell'economicità di queste ultime³⁵. Invero, anche una recente ordinanza³⁶ relativa a un ricorso presentato da una Congregazione che aveva impugnato l'avviso di accertamento ICI notificato nel 2010 su propri immobili destinati ad abitazione della comunità religiosa e contemporaneamente all'esercizio del culto e cura delle anime, destinati a scuola paritaria per l'infanzia e a casa di riposo per anziani, infatti, ha stabilito - con un'argomentazione quanto meno originale, che appare utile richiamare - che tali locali, se si qualificano come cappelle, beneficiano dell'esenzione di cui all'art. 7, c. 1, lett. d), del d.lgs. n. 504 del 1992, in quanto funzionali a rendere agevole l'esercizio del culto per chi risiede o trascorre larga parte delle sue giornate in tali strutture (con un'eventuale discriminazione nei confronti delle scuole paritarie non cattoliche che magari non hanno locali adibiti a cappelle). Il ricorso della Congregazione contro l'ordinanza era stato respinto in primo e secondo grado, perché l'attività negli immobili destinati ad assistenza anziani e scuola paritaria non era svolta gratuitamente o con un contributo simbolico, e non contava che gli utili fossero reinvestiti. La Cassazione ha invece ritenuto non rilevante la presenza delle suore nelle strutture, sostenendo che il giudice di merito aveva sbagliato nel negare l'esenzione alle cappelle. Richiamando il canone 1226 del codice di diritto canonico, la Cassazione ha stabilito che le cappelle private, autorizzate per il culto di persone specifiche, non sono strumentali all'attività commerciale ma servono a facilitare il culto per chi vive o lavora nelle strutture. Perciò, i locali con cappelle hanno diritto all'esenzione prevista dall'art. 7 sopra richiamato.

Vi è da dire anche come molti Comuni, per evitare i rischi di un richiamo o, peggio, di una condanna della Corte dei conti per danno erariale, hanno inviato gli accertamenti tributari relativi all'ICI alle scuole paritarie che non avevano pagato tale tributo a partire dall'anno di imposta 2011 al fine di evitare la decadenza dell'azione, con la conseguenza di dare vita a un cospicuo numero di ricorsi, con rimpalli di decisioni che hanno, ancora una volta, evidenziato la complessità della questione, sebbene i termini di decadenza contenuti nel

³⁴ Corte di cassazione, sent. nn. 4573, 4642, 4644, 4645 del 2004; ma anche l'ordinanza n. 10754 del 2017, sent. n. 20776 del 2005; n. 23703 del 2007; sent. n. 5485 del 2008; sentt. nn. 24500 e 26657 del 2009; sentt. nn. 16728 e 5306 del 2010; sent. n. 23314 del 2011; sent. n. 14225 del 2015 e sent. n. 14226 del 2015.

³⁵ Corte di cassazione del 12 aprile 2019, n. 10288.

³⁶ Corte di cassazione, n. 26217/2021.

Regolamento del Consiglio UE 2015/1589 del 13 luglio 2015, dovrebbero porre, comunque, un limite temporale alle vicende.

4. Nel momento in cui la Commissione stabilisce la compatibilità di un aiuto con l'art. 107, paragrafo 1, TFUE, non sussiste il completo svincolo da eventuali controlli e monitoraggi: il che implica la necessaria accuratezza da parte dello Stato concedente l'aiuto anche per il successivo controllo che, in applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato a tutela del mercato interno. Inoltre, in base alla giurisprudenza *Paint Graphos*³⁷, il test di proporzionalità assume un particolare rilievo nella misura in cui l'aiuto abbia trattato differenzialmente le imprese nel senso che alcune abbiano beneficiato di un'entità in proporzione maggiore rispetto alle altre. In questo senso, la proporzionalità può essere equiparata all'eguaglianza di trattamento, sempre considerato che le imprese si trovino in una situazione analoga in fatto o in diritto³⁸.

Tra i casi concernenti le agevolazioni fiscali concesse dalla Spagna, vengono in evidenza, in particolare, le situazioni (gli aiuti) che possono essere considerate non suscettive di ingenerare situazioni contrarie alla concorrenza³⁹. Anche in Spagna, in definitiva, l'assegnazione di una agevolazione fiscale si ritiene legittima qualora non vi sia scopo di lucro (anche potenziale) in un'attività con prevalente natura assistenziale. Nel caso italiano, non soltanto l'attività economica svolta dalle scuole paritarie ha suscitato attenzione da parte della Commissione e della Corte di giustizia ma la concorrenza dell'elemento del pagamento della retta e il profilo della discriminazione nei confronti degli altri operatori economici induce gli organi UE a svolgere una accurata disamina del caso dal quale scaturiranno una serie di problemi applicativi ed interpretativi degni di analisi. Con la sentenza del 27 giugno 2017, causa C-74-16, la Corte di giustizia UE ha deciso in ordine alla questione pregiudiziale promossa dal giudice amministrativo spagnolo volta a verificare se l'art. 107, §1, TFUE osti all'esenzione della Chiesa cattolica dal pagamento dell'imposta su costruzioni e opere per lavori effettuati su immobili destinati all'esercizio di attività eco-

³⁷ Sentenza della Corte (Prima Sezione) dell'8 settembre 2011, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate contro Paint Graphos Soc. coop. arl (C-78/08), Adige Carni Soc. coop. arl, in liquidazione contro Agenzia delle Entrate e Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-79/08) e Ministero delle Finanze contro Michele Franchetto (C-80/08).

³⁸ M. LANG, *State Aid and Taxation; Selectivity and Compatibility Analysis*, in I. RICHELLE, W. SCHÖN, E. TRAVERSA (eds.), *State Aid Law and Business Taxation*, Berlin, 2016, pp. 35-36.

³⁹ B. PÉREZ, BERNABEU, *La exención en el ICIO a favor de la Iglesia Católica como ayuda de Estado*, in *Crónica Tributaria*, n. 4, 2017, pp. 165 ss.

nomiche non aventi finalità strettamente religiose⁴⁰. La Congregazione delle Scuole Pie della Provincia Betania ha chiesto al Comune di Getafe il rimborso dell'ICIO versata per lavori di ampliamento della scuola, sostenendo che erano esentabili per finalità religiose. Il Comune ha respinto la richiesta per possibili incompatibilità con l'art. 107, paragrafo 1 TFUE. La questione sottoposta alla Corte europea riguarda se tale agevolazione costituisca aiuto di Stato, vantaggio selettivo, sugli scambi intra-UE e distorsione della concorrenza. Per il diritto UE all'interno dello stesso ente possono coesistere attività diverse, purché gestite con contabilità separata per evitare sovvenzionamenti incrociati e contrasti sugli aiuti di Stato. Questo sembra applicarsi anche alla Congregazione, che svolge attività religiose, didattiche (sia statali che private), di ristorazione e trasporto.

Nel caso in esame, l'attività di trasformazione dell'immobile non rientra né tra quelle aventi carattere religioso (come, del resto, la stessa Congregazione ha dichiarato in sede di udienza) né tra quelle complementari sopra richiamate⁴¹. «Le attività di insegnamento della Congregazione non sovvenzionate dallo Stato spagnolo, rientranti nell'insegnamento prescolare, extrascolare e post-obbligatorio, sembrano soddisfare» i criteri per qualificare tali attività come economiche, situazione, peraltro, che dovrà essere accertata dal giudice rimettente⁴². Quanto alla *forma* dell'aiuto, cioè l'esenzione fiscale, quale categoria del più ampio *genus* della agevolazione fiscale può rientrare nel divieto di cui all'art. 107, §1, TFUE solo se una parte delle attività d'insegnamento ricadano nell'accezione di attività economica e se le opere effettuate siano destinate a siffatte attività⁴³. Nel caso in esame, la prova della selettività sostanziale della misura emerge dal fatto che l'esenzione richiamata produrrebbe un vantaggio in favore del beneficiario alleviando gli oneri del suo bilancio⁴⁴. Le scuole in oggetto hanno ricevuto l'agevolazione fiscale in modo totale e permanente e, soprattutto, la misura non è applicata a tutti gli operatori, il che, dunque, indicherebbe una discriminazione. Inoltre, l'aiuto in questione è imputabile allo Stato (accezione da intendersi in senso ampio) che ha approvato il decreto circa l'esenzione fiscale in base all'accordo internazionale tra il Regno di Spagna e la Santa Sede del 3 gennaio 1979. Così stando le cose, sarebbe altresì pacifico che le risorse ingenerino un vantaggio ingiustificato in favore

⁴⁰ A. CIRCOLO, *La Grande sezione si pronuncia sulla compatibilità con il diritto dell'Unione degli aiuti di Stato alla Chiesa cattolica*, in *DPCE-online*, n. 4, 2017, pp. 931 ss.

⁴¹ Corte UE 27 giugno 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania c. Ayuntamiento de Getafe*, causa C-74/16, punto 53.

⁴² Sent. ult. cit., punto 57.

⁴³ Sent. ult. cit., punto 63.

⁴⁴ Sent. ult. cit., punto 68.

della Congregazione in termini sia di eliminazione di un onere che dovrebbe gravare naturalmente su un'impresa sia di diminuzione delle entrate del Comune⁴⁵. Il regime *de minimis* previsto dal Regolamento UE n. 1998/2006 presume la compatibilità con il diritto UE se l'aiuto non supera i 200.000 euro in tre anni, soglia che il giudice nazionale deve verificare per ammettere il regime, limite invariato anche dopo il Regolamento UE n. 1407/2013. Secondo la pronuncia, pertanto, non tutti gli aiuti alla Chiesa cattolica sono vietati, ma solo quelli che superano questa soglia, potenzialmente distorsivi della concorrenza e impattanti sulle entrate fiscali comunali (cioè, finanziati con risorse statali) e per questo l'esenzione può applicarsi solo agli aiuti di importo minimo.

5. Si giunge alla vicenda italiana. A seguito degli esposti presentati da due soggetti privati la Commissione nel 2013 ha emanato la decisione⁴⁶ relativamente all'esenzione dal pagamento dell'ICI concessa dall'Italia a taluni enti *no profit* che svolgono all'interno degli immobili in loro possesso, attività scolastiche o alberghiere, qualificandoli aiuti di Stato incompatibile, senza tuttavia ordinarne il recupero⁴⁷. L'impossibilità assoluta del recupero è stata motivata in base al fatto che risulta difficoltoso per le autorità italiane risalire ai dati specifici relativi all'applicazione del tributo per la complessità di reperire i dati dalle banche fiscali e dai dati catastali. La Commissione, inoltre, sempre nella stessa decisione, ha affermato che l'esenzione fiscale prevista dal nuovo regime tributario che istituiva l'IMU al posto dell'ICI, applicabile in Italia dal 1° gennaio 2012, diversamente dall'ultima imposta menzionata, non costituiva aiuto di Stato, data la modifica più stringente delle condizioni per godere del regime di favore⁴⁸. La decisione *de qua* è stata impugnata dalla scuola Montes-

⁴⁵ Corte UE 27 giugno 2017, causa C-74-16, punto 76.

⁴⁶ Decisione 2013/284/UE della Commissione, del 19 dicembre 2012, relativa all'aiuto di Stato S.A. 20829.

⁴⁷ D. DIVERIO, *Il sindacato dei giudici dell'Unione sulla discrezionalità della Commissione in materia di aiuti di Stato alle imprese*, in C. FRATEA (a cura di), *Stato dell'arte e nuove sfide nel diritto europeo della concorrenza*, Bari, 2019, p. 79.

⁴⁸ L'art. 7 del d.l. n. 203/2005 al c. 2-bis recitava: «l'esenzione disposta dall'articolo 7, c. 1, lett. i), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, si intende applicabile alle attività indicate nella medesima lettera che non abbiano *esclusivamente* natura commerciale», mentre l'esenzione dall'IMU, l'imposta che ha sostituito l'ICI dal 2012, è attualmente fruibile da parte di soggetti che soddisfino contemporaneamente due requisiti: l'uno soggettivo e l'altro oggettivo. Gli immobili gravati dal tributo, devono essere utilizzati direttamente da soggetti (pubblici o privati) che non abbiano come oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali e ivi svolgano, effettivamente con «modalità non commerciali», attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative, sportive e quelle di cui all'art. 16, lett. a), della l. n. 222/1985 (attività di religione o di culto quelle dirette all'eser-

sori e dal signor Ferracci lamentando la posizione di svantaggio concorrenziale determinata dalla concessione dell'aiuto fiscale accordato agli enti ecclesiastici ubicati nelle vicinanze. Il Tribunale⁴⁹ ha respinto nel merito il ricorso, annullando la decisione della Commissione, con la conseguenza che l'istituto scolastico e la Commissione, ritenendo disattese le loro richieste (ciascuna per una motivazione diversa), hanno deciso di continuare il contenzioso, chiedendo alla Corte di Giustizia di annullare la decisione di primo grado. La Commissione ha contestato la ricevibilità del ricorso dei due soggetti privati, ritenendoli «non individualmente» interessati dalla decisione sul regime di aiuti e privi di legittimazione nel richiedere il suo annullamento, mentre la ricorrente privata obiettava la reale esistenza di una impossibilità assoluta di recupero da parte dello Stato italiano delle somme dell'ICI non pagato, chiedendo, inoltre, che venissero dichiarate illegittime anche le esenzioni riguardanti il regime dell'IMU. La vicenda giungendo al vaglio della Corte di giustizia (Grande Sezione) è stata decisa con la sentenza del 6 novembre 2018⁵⁰ che, riformando la decisione del Tribunale, ha accolto in parte l'impugnazione della scuola Montessori s.r.l. di Roma⁵¹. La sentenza della Corte UE si inserisce nella scia delle precedenti pronunce relative al tema sugli aiuti di Stato agli enti non commerciali, ma con elementi degni di menzione sia al piano procedurale, sia quanto al merito della questione.

L'organo di giustizia europeo si è pronunciato sull'esistenza delle condizioni per la legittimazione ad agire di privati che sono posti in una situazione concorrenziale sfavorevole e falsata⁵², rispetto ai beneficiari di un regime di aiuti di Stato, dichiarando la ricevibilità dei ricorsi diretti proposti dai privati di cui sopra contro una decisione della *Commissione*, richiamando l'ultima frase dell'art. 263, paragrafo 4, TFUE, il quale dispone la possibilità per qualsiasi persona fisica e giuridica di effettuare un ricorso contro gli atti regolamentari (la decisione della Commissione per la Corte integra tali estremi⁵³, essendo un atto non legislativo di portata generale⁵⁴) che la riguardano direttamente e che

cizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana).

⁴⁹ Tribunale del 15 settembre 2016, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione* (T-220/13), e *Ferracci/Commissione* (T-219/13).

⁵⁰ Corte di Giustizia UE, Cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P, *Scuola Elementare Maria Montessori c. Commissione*.

⁵¹ La circolare ministeriale n. 124/E del 1998 stabilisce che gli enti ecclesiastici appartengono alla categoria degli enti non commerciali.

⁵² Punto n. 50 della sentenza.

⁵³ In particolare, per la Corte, gli «atti regolamentari generali» vanno intesi come qualsivoglia atto la portata generale, purché adottato a mezzo di una procedura non legislativa.

⁵⁴ La Corte UE sostiene, contrariamente a quanto deciso dal Tribunale, che esistono atti non legislativi di portata generale.

non comportano alcuna misura d'esecuzione. La disposizione del TFUE sopra richiamata, si rende, così, funzionale all'estensione della tutela dei diritti individuali, ampliando la possibilità per le persone fisiche e giuridiche di esperire ricorsi contro gli atti dell'Unione presuntivamente illegittimi.

Un altro aspetto della sentenza in oggetto è la nozione di impresa che consente di collocare il soggetto beneficiario (la scuola paritaria) nel quadro della individuazione del profilo dello svolgimento dell'attività economica, ovvero comprende qualsiasi entità che eserciti un'attività economica a prescindere dallo *status* giuridico e dalle modalità di finanziamento, il cui esercizio comporta l'assoggettabilità alle regole di concorrenza.

Il fattore da tenere in considerazione nella prospettiva degli aiuti di Stato è l'effetto prodotto, non tanto, o non solo, le finalità della norma attributiva del sostegno economico. La diversità delle attività svolte nell'ambito di una medesima impresa deve necessariamente comportare regimi fiscali diversi. Gli enti ecclesiastici, negli immobili in loro possesso, esercitano sovente una pluralità di attività, sia di natura non commerciale sia di altra natura (attività attraverso le quali si può trarre un profitto⁵⁵, quindi commerciali, come nel caso delle attività scolastiche dietro corrispettivo o alberghiere). L'illegittimità dell'esenzione dall'ICI in favore degli enti no *profit* che svolgono attività di natura commerciale (pure se, nel caso di specie, le medesime attività sono comprese fra quelle ricadenti nei casi di esenzione contenuta nella legge italiana) si sostanzia puramente e semplicemente nella misura di favore che provoca un vantaggio economico, una discriminazione capace di distorcere il mercato.

I Giudici europei hanno annullato la sentenza del Tribunale nella parte in cui quest'ultimo ha accolto i rilievi della Commissione, censurandola «severamente»⁵⁶, a causa dell'impossibilità assoluta di recuperare quanto illegittimamente percepito. Una eventuale decisione di non obbligo al recupero si giustificerebbe, infatti, soltanto in circostanze eccezionali e solo dopo un esame accurato delle difficoltà prospettate dallo Stato e per l'assenza di modalità alternative al recupero, mentre nel caso in esame, la Corte ha stabilito che non vi era un'adeguata dimostrazione della sussistenza di queste condizioni. La questione, del resto, attiene al funzionamento della struttura amministrativa interna⁵⁷ e non può inficiare l'applicazione del diritto dell'Unione europea. I

⁵⁵ Corte di giustizia del 16 giugno 1987, causa C-118/85, *Commissione/Repubblica Italiana*, punto 7; Corte di giustizia del 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione/Repubblica italiana*, punto 36; Corte di giustizia del 12 settembre 2000, cause riunite C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e altri/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, punto 75.

⁵⁶ D. DIVERIO, *op. cit.*, 79.

⁵⁷ Punto n. 95.

Giudici sottolineano, poi, che non è stata individuata né una forma alternativa di recupero né una modalità per un ristoro parziale, circostanze che avrebbero permesso alla Commissione di valutare l'impossibilità assoluta di recupero. Inoltre, non è stata adeguatamente attivata la leale cooperazione, che avrebbe permesso di trovare soluzioni alternative o parziali per rispettare le norme UE.

6. Lo Stato italiano è stato, così, chiamato a recuperare gli aiuti dichiarati illegittimi, adottando i provvedimenti necessari per ottemperare all'ordine della Commissione. Le giustificazioni del governo, legate a problemi organizzativi (in particolare del catasto), sono state ritenute irrilevanti dalla Corte UE, che ha criticato la Commissione per aver invocato un'"impossibilità assoluta" senza motivo. Lo Stato non può opporre difficoltà interne come scusa e deve agire «senza indugio» per ripristinare la situazione precedente all'aiuto. La decisione della Commissione che ha dato origine alla vertenza⁵⁸, a seguito dell'introduzione dell'IMU, dunque, ha ribadito la sussistenza degli elementi che integrano un aiuto di Stato (vietato) nello sgravio fiscale, sostenendo che il vantaggio economico aveva riguardato enti non commerciali i quali, però, al loro interno, svolgevano un'attività economica. Da tale considerazione ne deriva la qualificazione delle suddette entità come imprese secondo i criteri del diritto europeo.

Vengono in evidenza, poi, due ulteriori elementi: la rinuncia al gettito fiscale e la ricordata selettività della misura. Quanto al primo aspetto, che riguarda l'interesse dello Stato ad ottenere quanto indebitamente concesso. Quanto al secondo, si è già detto, che tale criterio è rivelatore della possibile discriminazione nei confronti di altre entità che non ricevono il contributo agevolativo: si tratta di un vaglio che consente alla Commissione di esercitare un potere discrezionale assai ampio. Anche in un'altra sentenza⁵⁹, il Tribunale UE ha rilevato, poi, che l'esenzione ICI/IMU, così come delineata prima del 2012 non garantiva la non esistenza di un aiuto di Stato poiché la relativa normativa non escludeva che dell'esenzione potessero godere anche soggetti che svolgevano attività benefica con modalità commerciali. Il giudice europeo di prime cure, nonostante ciò, ha concluso che la Repubblica Italiana non è tenuta a procedere al recupero dell'imposta data l'impossibilità di identificare esattamente i beneficiari, così come, del resto, "accertato" dalla stessa Commissione. La sentenza precisa che in sede europea non si possa presumere che

⁵⁸ Decisione della Commissione C (2012)/6491 del 19 dicembre 2012.

⁵⁹ Tribunale UE, 15 settembre 2016, causa T-220/13.

«un'impresa abbia beneficiato di un vantaggio che costituisce un aiuto di Stato semplicemente su una presunzione negativa fondata sull'assenza di informazioni che le consentano di giungere alla conclusione contraria non essendoci altri elementi atti a dimostrare positivamente l'esistenza di un siffatto vantaggio»⁶⁰. In sostanza, il Tribunale ha affermato che, nel diritto dell'Unione, non esiste un'inversione dell'onere della prova a favore dell'ente che intende recuperare gli aiuti, principio che deve valere anche a livello nazionale, escludendo quindi l'applicazione di presunzioni legali in questo ambito. Inoltre, il giudice europeo ha ritenuto non validi i controlli in loco effettuati da organi ispettivi, come quelli già svolti da alcuni Comuni italiani, perché, sebbene utili per conoscere le attività attuali degli enti beneficiari dell'IMU, non sono pertinenti per determinare la natura dell'uso degli immobili in passato⁶¹.

Così, ha sostenuto che, non potendosi dimostrare che le attività svolte dagli enti beneficiari dell'esenzione possono essere individuate ricorrendo a metodi alternativi, non è, conseguentemente, possibile contestare alla Commissione di essere incorsa in un errore di valutazione per aver dichiarato che le autorità italiane non disponevano di alcun mezzo atto a procedere al recupero, anche solo parziale, dell'aiuto considerato illegittimo⁶². La Commissione, infatti, non può imporre, in materia di aiuti di Stato, obblighi la cui esecuzione sia, fin dall'origine, in maniera oggettiva e assoluta, impossibile da realizzare⁶³. Secondo il Tribunale, essendosi la Repubblica italiana rivolta alla Commissione prima dell'adozione della decisione impugnata, affermando l'impossibilità assoluta di dare esecuzione all'obbligo di recupero, ha comunque sottoposto alla valutazione dell'istituzione le problematiche riguardanti il recupero dell'aiuto controverso (secondo il principio di leale cooperazione⁶⁴) e ha permesso all'organo europeo di deliberare senza alcun vizio procedurale e senza errori di valutazione. Il giudice, peraltro, ha confutato anche quanto richiamato dalla ricorrente circa i metodi alternativi atti a consentire di individuare la natura commerciale o meno delle attività svolte dagli enti beneficiari dell'ICI nei loro immobili e la possibilità di un recupero quantomeno parziale. La decisione della Commissione europea, per tutti questi motivi poteva dispiegare i suoi effetti giuridici in modo automatico secondo la sola normativa dell'Unione e senza intervento di altre norme intermedie,

⁶⁰ Punto 106, dove il tribunale richiama, a tal proposito, la sua sentenza del 17 settembre 2009, *Commissione c. MTU Friedrichshafen*, C-520/07 P, punto 58.

⁶¹ Punto 108.

⁶² Punto 110.

⁶³ Punto 83 e anche sent. del 17 giugno 1999, *Belgio c. Commissione*, C-75/9, punto 86.

⁶⁴ Sentenza del 22 dicembre 2010, *Commissione c. Italia*, C-304/09, punto 37.

permettendo alle autorità nazionali di non adottare alcuna misura attuativa.

La sentenza della Corte di giustizia del 2018 diviene, dunque, lo spartiacque tra il *dictum* del giudice e la concretezza della realizzazione della decisione di recupero. Lo sfondo del principio dell'impossibilità assoluta di recupero deve misurarsi con una serie di parametri che l'arresto del giudice ha posto in luce. In primo luogo, viene in evidenza come dinanzi a talune difficoltà evidenziate dal destinatario della decisione ai fini dell'attuazione del recupero secondo il giudice europeo occorre che il medesimo renda esplicite alla Commissione le ragioni di tali difficoltà e che le possibili soluzioni giungano in virtù del principio della leale collaborazione «proponendo modalità alternative che consentano un recupero, anche solo parziale, di detti aiuti»⁶⁵.

Le problematiche di ordine amministrativo sollevate dall'Italia con riferimento alla mancanza di informazioni certe rinvenibili dai dati catastali e fiscali avevano indotto, per l'appunto, la Commissione ad invocare il principio dell'impossibilità assoluta, in questo caso non invocabile – o comunque non ritenuto decisivo ai fini dell'integrazione dell'impossibilità assoluta di recupero – poiché il governo italiano non ha dato vita ad alcuna iniziativa per scongiurare la violazione delle norme pertinenti, neanche proponendo una soluzione alternativa.

La Commissione, nella decisione n. 2013 del 2023⁶⁶ sviluppa una serie di argomentazioni che attengono alla valutazione delle questioni conseguenti alla citata sentenza *Montessori*.

La decisione, che in alcuni passaggi sembra essere un'autodifesa della Commissione circa le sue precedenti determinazioni, merita di essere verificata in alcune delle sue parti che sembrano chiarire alcuni punti, soprattutto con riferimento alla responsabilità dello Stato italiano. Innanzi tutto, l'invocata impossibilità di attingere dai dati fiscali le informazioni necessarie ai fini dell'accertamento, secondo la Commissione, sono di competenza degli enti locali, i quali possono provvedere alla verifica del rispetto delle condizioni dell'esenzione fiscali – una modalità, secondo la Commissione, equiparabile all'avvio della procedura di recupero. La norma interna attributiva del potere agli enti locali, oltre tutto, consente ai medesimi di effettuare le verifiche del caso entro cinque anni dalla data di scadenza dell'imposta. Vero è che non tutti i beneficiari dell'esenzione sono imprese in quanto non esercenti attività economiche e, anche ove fosse così, non in grado di falsare il libero gioco

⁶⁵ Punto n. 91 della sentenza in commento.

⁶⁶ Decisione (EU) 2023/2013 della Commissione del 3 marzo 2023 relativa all'aiuto di Stato SA. 20829 [C26/2010, ex NN 43/2012 (ex CP 71/2006)].

della concorrenza, ad esempio in caso di aiuti c.d. *de minimis*, che, in quanto tali, sono potenzialmente compatibili con il mercato interno se conformi alle prescrizioni unionali. Sta di fatto, però, che la stessa Commissione ha chiaramente riscontrato come vi fossero tutti gli elementi per identificare alcune scuole/imprese che esercitano attività economica, sottoponibili allo scrutinio sulla sussistenza di un aiuto vietato. In questo caso, ai fini del recupero, dovrebbe procedersi ad un esame caso per caso, situazione che non esime lo Stato italiano a ricercare tutte le alternative possibili a tal fine. Stessa “soluzione” varrebbe per le parti di immobili utilizzate quale luogo di svolgimento dell’attività economica⁶⁷.

A sostegno della tesi dell’impossibilità di recupero, viene in evidenza la circostanza che, l’aiuto deve essere determinato in modo certo ed obiettivo, e nel rispetto dei diritti del contribuente come, ad esempio, il diritto di essere ascoltato e senza imporre una *probatio* sproporzionata. A questa obiezione, invero, la Commissione non può non rinviare alla legislazione interna dato che, per l’appunto, il recupero deve avvenire secondo quanto stabilito dall’ordinamento giuridico: sembra, dunque, ribadirsi che la decisione di recupero vada ottemperata in ogni caso, in forza delle leggi interne al singolo Paese⁶⁸.

Le ulteriori motivazioni addotte dall’Italia a sostegno dell’impossibilità di recupero come l’insufficienza della dichiarazione IMU, la complessità dei controlli in loco o l’individuazione dell’ente religioso non consentono di integrare l’impossibilità assoluta: nel primo caso, le dichiarazioni consentirebbero pur sempre di individuare i potenziali beneficiari; nel secondo, i controlli in loco potrebbero permettere almeno di constatare l’uso effettivo dell’immobile; nel terzo, le «caratteristiche che consentono di identificare i beneficiari sono determinate dall’ambito di applicazione dell’esenzione ICI»⁶⁹ e, oltre tutto, il recupero non dipende dalla qualificazione dell’ente ma dalla natura dell’attività svolta e non comporta né la violazione della Costituzione né la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

7. Può porsi in luce, a questo punto, l’aspetto legato alla applicabilità della disciplina in deroga *ex art. 106 del TFUE* in considerazione che tali scuole forniscono un servizio pubblico⁷⁰. In effetti, le scuole private che ottengono il

⁶⁷ Decisione (EU) 2023/2013 della Commissione del 3 marzo 2023, cit. punti 69 e 70.

⁶⁸ Decisione (EU) 2023/2013 della Commissione del 3 marzo 2023, cit., punti 74.

⁶⁹ Decisione (EU) 2023/2013 della Commissione del 3 marzo 2023, cit., punto 92.

⁷⁰ L’art. 2 del decreto ministeriale n. 20 del 2023 attribuisce la funzione pubblica alle scuole paritarie a condizione che abbiano aggiornato i loro dati come richiesti dal sistema informativo

riconoscimento *ex lege* n. 62 del 2000 fanno parte a pieno titolo del sistema nazionale di istruzione e, svolgendo per l'appunto attività di istruzione per i cittadini integrano un servizio pubblico⁷¹, ovvero, secondo il diritto dell'Unione un servizio di interesse economico generale. Esse concorrono con le scuole statali⁷² al perseguimento di obiettivi prioritari per i cittadini, quali l'espansione dell'offerta formativa e la domanda di formazione per tutto l'arco della vita, integrando, nello stesso tempo, un diritto sociale⁷³.

Non è questa la sede per ricostruire la trama normativa relativa ai servizi pubblici in Italia, essi, sinteticamente, si possono definire come il complesso delle prestazioni da garantire agli utenti per il soddisfacimento dei bisogni e delle esigenze della collettività ovvero l'offerta da parte di una Pubblica amministrazione di una "utilità" o di un "beneficio" che soddisfa un interesse dei cittadini, alle medesime condizioni nei confronti di tutti. L'utilità o il beneficio possono consistere nella produzione di beni, nella erogazione di una prestazione attiva, in una semplice "messa a disposizione" di infrastrutture o beni da destinare all'uso collettivo, ma può, anche, avere natura mista o avere un rilievo meramente ideale, etico o religioso.

Giuridicamente esistono, tuttavia, diverse teorie sui servizi pubblici, a volte, anche contrapposte tra loro. In passato, la nozione di servizio pubblico è stata caratterizzata prevalentemente da due concezioni, una soggettiva e l'altra oggettiva. La prima considerava servizio pubblico quello prestato da parte di un pubblico potere, la seconda, fondata per lo più su un'interpretazione congiunta degli artt. 41 e 43 Cost., indipendentemente dalla natura del soggetto erogatore (che può essere pubblico ma anche privato), riconosce il carattere di servizio pubblico in virtù del suo regime, dettato per il soddisfacimento delle esigenze della collettività ovvero nell'offerta da parte di una Pubblica amministrazione di una "utilità" o di un "beneficio" per soddisfare un interesse collettivo, alle medesime condizioni nei confronti di tutti. Questi due criteri, soggettivo e oggettivo, sono stati, tuttavia, ritenuti inadeguati e non

del Ministero dell'istruzione e del merito.

⁷¹ S. CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Il Foro Italiano*, cit., p. 215, ritiene che «la scuola non è un servizio statale, ma un servizio collettivo pubblico o nazionale».

⁷² A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, p. 300.

⁷³ G. BERTI, *I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione*, in *Jus*, 1999, p. 872 ss., G.E. POLIZZI, *Da servizio a diritto: riflessioni sul finanziamento dell'istruzione*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019, pp. 147 ss.; G. VECCHIO, *Il diritto all'istruzione come diritto sociale*, in G. BARONE, G. VECCHIO (a cura di), *Il diritto all'istruzione come diritto sociale. Oltre il paradigma economicistico*, Napoli, 2012, pp. 79 ss.

esauritivi⁷⁴, soprattutto se applicati rigorosamente in quanto la definizione giuridica di servizio pubblico sembra emergere dal temperamento della teoria nominativa con quella sostanziale. La qualificazione nazionale di servizio pubblico, attualmente, è stata superata dal diritto dell'Unione europea, il quale distingue, nell'ambito dei servizi di interesse generale, i servizi di interesse economico generale (la cui nozione, è stata recepita in Italia attraverso il d. lgs. n. 175 del 2016) e i servizi di interesse generale non economici⁷⁵. I primi hanno natura economica essendo forniti dietro retribuzione, hanno finalità d'interesse generale e sono assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico. Il concetto di servizio di interesse economico generale è quindi riconducibile a servizi di natura economica che la pubblica autorità ritiene di particolare importanza per i cittadini (interesse generale) e che, con ogni probabilità, non sarebbero realizzati o, sarebbero realizzati a condizioni diverse, se non ci fosse l'intervento pubblico. Si richiede per essi un alto livello di qualità, sicurezza ed accessibilità economica, parità di trattamento e promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente⁷⁶.

I servizi di interesse generale non economici si riferiscono ad attività connesse all'esercizio delle prerogative dei pubblici poteri e ad attività di carattere puramente sociale. Non avendo natura economica non sono soggetti a norme europee in materia di concorrenza e gli Stati membri sono liberi di fornire, commissionare e organizzare questi ultimi secondo le proprie competenze e normative⁷⁷. La nozione sembra delinearasi essenzialmente in negativo, come mancata applicazione delle regole del mercato e sul piano giuridico esprime una scelta politica intesa a dare prevalenza alle istanze sociali rispetto a quelle economiche.

La sintetica ricostruzione appena esposta non sembra ostare con la possibilità di considerare le scuole paritarie appartenenti alla categoria dei servizi d'interesse generale⁷⁸. Incertezze, tuttavia, si rinvencono, nel collocare gli istituti d'istruzione riconosciuti tra i servizi di interesse economico oppure tra quelli non economici poiché, invero, manca una vera e propria armonizzazione normativa relativamente alle attività da ricomprendere nelle due *sub*

⁷⁴ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, pp. 456 ss.

⁷⁵ A. PAOLETTI, *Freedom to Provide Services and Freedom Establishment*, in R. TORINO. (ed.), *Introduction to European Union Internal Market Law*, Roma, 2017, pp.105 ss.

⁷⁶ Comunicazione della Commissione sui "servizi di interesse generale in Europa" (ALL. 15) del 19/01/2001.

⁷⁷ M.P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, Tomo IV, Milano, 2007, pp. 1797 ss.

⁷⁸ M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, 2006, pp. 165 ss.

categorie appena menzionate e ciò in parte è dovuto all'ampio tasso di discrezionalità concesso agli Stati membri nel sistematizzare i vari servizi di interesse generale. Ciononostante, vi è stato anche chi ha evidenziato, alla luce della l. n. 62 del 2000, che la scuola paritaria avrebbe il diritto di essere finanziata perché assolverebbe ad oneri di servizio pubblico essendo considerata «come se fosse pubblica»⁷⁹ in ossequio al principio in base al quale la scuola pubblica non è tale perché statale ma per il servizio che eroga.

Questa problematica non è peraltro trascurabile poiché l'Unione l'art. 106 TFUE ammette la possibilità che, affinché assolvano i loro compiti, le imprese esercenti un servizio di interesse economico generale, possano essere destinatarie di un sostegno da parte dello Stato al fine di coprire interamente o in parte i costi relativi agli obblighi di servizio pubblico, sebbene la deroga alle norme sulla concorrenza non deve integrare un «ostacolo» alla missione di interesse generale affidata dall'autorità pubblica all'operatore economico. La Corte di giustizia, con la sentenza *Altmark* del 2003⁸⁰ ha chiarito che la compensazione del servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato se sussistono cumulativamente quattro condizioni: l'impresa beneficiaria incaricata deve definire in modo chiaro gli obblighi di servizio pubblico; il metodo di calcolo della compensazione deve essere definito previamente, obiettivo e trasparente; la compensazione non può eccedere i costi pertinenti e un utile ragionevole, cioè non si deve verificare sovra compensazione. La scelta dell'impresa da incaricare, inoltre, deve avvenire tramite una procedura pubblica oppure il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi di un'impresa media, gestita efficientemente, del settore interessato⁸¹. La decisione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE relativa agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale⁸² ha definito le condizioni per cui la compensazione del servizio pubblico è compatibile con

⁷⁹ N. URBINATI, *Prima e dopo. La brutta china della democrazia italiana*, Roma, 2011, p. 49.

⁸⁰ Corte Giust., sent. 23 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH*. Su tale sentenza, tra i copiosissimi commenti, O. DUPERON, *Le régime des services publics en droit communautaire: des précisions apportées par la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Petites affiches*, n. 229/2003, pp. 6 ss.; A. FRATINI, F. FILPO, *I nuovi sviluppi giurisprudenziali sul concetto di aiuto di Stato: dalla formula Altmark al paradosso del monopolista-concorrente di Chronopost*, in *Contratto impresa/Europa*, 2003, pp. 1183 ss.; E. ZANELLI, *Servizio pubblico e sentenza Altmark*, in *Pol. Dir.*, 2004, pp. 175 ss.; R. MAGLIANO, *Servizi di interesse economico generale, aiuti di stato e compensazione di oneri di servizio pubblico: giurisprudenza Altmark e iniziative normative della commissione CE*, in *Dir. comm. Intern.*, 2004, pp. 790 ss.

⁸¹ M. MEROLA, C. MEDINA, *De l'arrêt Ferring a l'arrêt Altmark: continuité ou revirement dans l'approche du financement des services*, in *Cahiers droit européen*, 2003, n. 5/6, pp. 639 ss.

⁸² Decisione 2012/21/UE.

il mercato interno e non deve essere notificata alla Commissione europea.

La Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale⁸³ chiarisce i concetti fondamentali per applicare le norme sugli aiuti di Stato alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico evidenziando le condizioni in cui la compensazione per il servizio pubblico non costituisce un aiuto di Stato. La Comunicazione di cui sopra dedica il paragrafo 2.1.5. proprio al settore dell'istruzione evidenziando come la giurisprudenza dell'Unione ha stabilito che quest'ultima quando è di natura pubblica ed è organizzata nell'ambito del sistema scolastico nazionale finanziato e controllato dallo Stato può essere considerata un'attività non economica⁸⁴ e tale carattere non è, in linea di massima, pregiudicato dal fatto che talora gli alunni o i genitori siano tenuti a pagare tasse d'iscrizione o scolastiche per contribuire alla gestione del sistema perché spesso le partecipazioni in denaro dei privati coprono solamente una frazione del costo effettivo del servizio e non possono quindi essere considerati una retribuzione del servizio prestato⁸⁵. La medesima Comunicazione, però, ammette che in taluni Stati membri gli istituti pubblici possano offrire anche servizi d'istruzione che, per la loro natura, la struttura di finanziamento e l'esistenza di organizzazioni private concorrenti, possono considerarsi aventi carattere economico. La prestazione pubblica di servizi d'istruzione, infatti, per la Commissione, se è finanziata prevalentemente dai genitori o dagli alunni oppure dagli introiti commerciali⁸⁶ è da considerarsi come avente carattere economico e, quindi, non può essere considerata rientrante nella normativa di favore *ex art* 106 del Trattato.

La precedente giurisprudenza della Corte UE aveva dichiarato che talune attività costituenti esercizio delle prerogative pubblicistiche, tra cui l'istruzione⁸⁷, sono in *toto* sottratte all'applicazione delle regole del mercato e non devono, dunque, rispettare i limiti della disciplina sugli aiuti di Stato, sempre se sussiste l'assenza di carattere economico di quest'ultime. La regola generale, infatti, prevede l'applicabilità della disciplina in materia di concorrenza ai servizi di interesse economico generale e ammette deroghe, in base al principio di proporzionalità, solo nei limiti dello stretto necessario per con-

⁸³ Comunicazione della Commissione 2012/C 8/02.

⁸⁴ Corte EFTA sent. del 21 febbraio 2008, causa E-5/07.

⁸⁵ Punto 27.

⁸⁶ Punto 28.

⁸⁷ Corte di giustizia UE, causa C-364/92 *SAT Fluggesellschaft mbH c. Eurocontrol*, causa C-481/07P, *Selex Sistemi Integrati SpA. C. Commissione*, e causa C-343/95, *Diego Cali & Figli Srl c. Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*.

sentire la realizzazione degli scopi di interesse pubblico stabiliti dagli Stati⁸⁸.

Le scuole private riconosciute, pur svolgendo un servizio pubblico a tutti gli effetti, tuttavia, secondo quanto evidenziato nella Comunicazione della Commissione del 2012 se sono sovvenzionate totalmente dai fruitori, realizzando anche un profitto, non rientrano nella disciplina europea *ex art.* 106, TFUE perché svolgono un'attività economica puramente commerciale cui non può applicarsi alcuna deroga alle norme sulla concorrenza. Non è escluso, però, che la normativa europea di favore riguardante i servizi di interesse economico generale, possa essere applicata agli istituti d'istruzione paritari senza scopo di lucro. Ciò, come rilevato, può accadere quando i contributi degli alunni coprano solo una parte del valore del servizio⁸⁹ e sussistano i presupposti previsti nell'art. 106, paragrafo 2, TFUE. In fin dei conti, i criteri che regolano tale situazione sono molto simili a quelli evidenziati nel caso dell'esenzione fiscale relativa all'ICI/IMU sopra descritto e, anzi, in un certo qual modo, sembrano rafforzarli poiché anche in questa circostanza solo se le scuole paritarie non svolgono attività di natura commerciale, ovvero un'attività attraverso la quale possono trarre un tornaconto economico, lo Stato può legittimamente erogare sovvenzioni in deroga al divieto generale sugli aiuti di Stato.

8. In conclusione, la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte di cassazione sembrano percorrere la medesima via in ordine al fatto che l'assenza dello scopo di lucro non esclude, di per sé, la possibilità che si verifichino distorsioni della concorrenza, occorrendo, quindi, una valutazione non meramente formale considerato il "peso" che potrebbe essere rappresentato dall'essere oggetto dell'ordine di recupero nel caso di concessioni di aiuti incompatibili con l'art. 107 TFUE. Nell'Unione europea, tali considerazioni appaiono pacifiche considerando la pluridecennale giurisprudenza che, sul punto, ha consolidato la sua posizione nella "lettura" delle misure *de quibus*. È da notare, invece, che una situazione diversa si verifica in Paesi come Regno Unito e USA, nei quali, si permette alle scuole religiose di godere di incentivi pubblici con meno limitazioni⁹⁰. Vi è di più: negli Stati Uniti, i sostegni economici sembrano essere diventati maggiori per le scuole confessionali che per quelle

⁸⁸ M. LISZT, E. ČULINOVIC HERC, *Certain Aspects of State Aid to Services of General Economic Interest*, in V. TOMLIJENOVIC, N. BODIROGA-VUCOBRAT, V. BUTORAC MALINAR, I. KUNDA (eds.), *Eu Competition and State Aid Rules*, Berlin, 2017, pp. 296 ss.

⁸⁹ E. SZYSZIZAK, *op. cit.*, p. 105.

⁹⁰ R. BENIGNI, *La scuola confessionale nei sistemi anglosassoni. Tra incorporeligiousinglese e separatismo americano*, in *www.statoecliese.it*, n. 28/2012, pp. 5 ss.; L.D. WEINBERG, *Religious charter schools: legalities and practicalities*, NC, 2007, pp. 7 ss.

pubbliche poiché il presidente Trump nel marzo 2025 ha, con un suo decreto esecutivo, svuotato del tutto il dipartimento dell'Istruzione permettendo agli Stati di attribuire più facilmente i propri fondi a istituti privati⁹¹.

In Italia, invece, anche la Chiesa cattolica sembra aver in qualche modo riconosciuto la circostanza che le scuole confessionali che esercitano attività economica commerciale in immobili di enti ecclesiastici debbano corrispondere l'IMU tanto che, con nota del gennaio 2024, la CEI ha fornito chiarimenti su cosa debba intendersi per "non commercialità" e "strumentalità" dell'attività svolta nell'immobile meritevole dell'esenzione alla luce del decreto MEF del 4/5/2023 di approvazione del nuovo modello di dichiarazione IMU per gli enti non commerciali. La questione in oggetto, comunque, è tutt'altro che placata, tanto che la Cassazione Sez. V è intervenuta recentemente sul tema con due ordinanze. La prima⁹² ha nuovamente precisato che la mera applicazione di una retta non comporta automaticamente il diritto all'esenzione IMU per gli enti ecclesiastici e che spetta al contribuente l'onere di provare il carattere non commerciale dell'attività. La seconda⁹³, ha stabilito che le scuole paritarie che intendono ottenere l'esenzione IMU non possono limitarsi a confrontare le proprie rette con i costi medi del sistema pubblico, ma devono provare il carattere simbolico dei corrispettivi richiesti alle famiglie. I Giudici hanno, inoltre, chiarito, un'altra importante circostanza, evidenziando che, se le istruzioni ministeriali possono indurre in errore il contribuente, emergerebbe una "incertezza normativa oggettiva" (locuzione alquanto vaga e, dunque, non risolutiva delle questioni ermeneutiche). In tal caso, il contribuente è tenuto a pagare comunque l'imposta ma con l'annullamento delle sanzioni, in quanto non è da considerarsi colpevole.

⁹¹ Sul tema, *President Trump signs executive order to dismantle the Department of Education*, in www.clerycenter.org, Marzo 2025.

⁹² Ordinanza n. 24257/2025.

⁹³ Ordinanza n. 5962/2025.

Lo spazio insegna, dentro e fuori la scuola. La promozione della personalità degli studenti tra dignità e solidarietà, nella rivoluzione tecnologica*

PAOLA MARSOCCI

SOMMARIO: 1. La scuola nella Carta. Note sintetiche di premessa sull'inquadramento costituzionale. – 2. La scuola come 'habitus istituzionale'. – 3. La tutela dei diritti della personalità e del diritto all'identità personale degli studenti. Quali sono i fatti nuovi: questa rivoluzione tecnologica comporta una rivoluzione cognitiva? – 4. Breve analisi della legislazione in materia scolastica: la questione delle relazioni tra istituzione, studenti, famiglie. – 5. L'impatto delle tecnologie digitali e dell'uso dell'IA sul sistema dell'istruzione. Nuove forme della diseguaglianza, povertà educativa e tutela della dignità. – 6. Ridisegnare spazi e tempi della vita scolastica degnamente condivisa e mettere in relazione strettissima ricerche tecnologiche e politica del diritto. Considerazioni conclusive.

1. Il ruolo che la Costituzione italiana assegna alla scuola e agli altri enti che si occupano dell'istruzione e della formazione è di promozione della persona, sia come individuo sia come parte della collettività.

Come in altri passaggi (gli articoli sulla famiglia, sui partiti, sui sindacati, sulle associazioni in generale), la Carta prevede che sia all'interno di un gruppo sociale che ciascuno – pur mantenendo e anzi facendo emergere la sua personalità – abbia maggiori possibilità di raggiungere alcuni obiettivi quali crescere, formarsi, acquisire conoscenze e sviluppare così il proprio senso critico, anche contribuendo attivamente al benessere sociale. La Costituzione, dunque, ha impresso una visione pluralista dello sviluppo democratico del nostro Paese, già a partire dall'art. 2, dove appunto le «formazioni sociali» sono, per la prima volta, richiamate con riferimento agli spazi dove si svolge la personalità e si richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale¹.

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Sulle formazioni sociali quali basi effettuali dello svolgimento della personalità perché utili alla libera individuazione del "pieno sviluppo della persona umana", cfr. C. PINELLI, "Diritto di essere se stessi" e "pieno sviluppo della persona umana", in *Rivista AIC*, 2021, n. 4, pp. 313 ss.

Di conseguenza, l'istruzione emerge come la leva con la quale ognuno può rendere più soddisfacente la propria condizione, e la sua acquisizione è prescritta come il modo con cui può contribuire a migliorare, in generale, anche il contesto sociale di riferimento. Diritti e doveri risultano così correlati ed entrambi potenziati dal principio di solidarietà, in attuazione del principio di uguaglianza².

L'art. 3 della Costituzione, introducendo quello sostanziale accanto al principio dell'uguaglianza formale, prescrive che ogni persona debba essere aiutata a ridurre quanto più possibile quelle differenze che di fatto ne «impediscono il pieno sviluppo» e «l'effettiva partecipazione» all'organizzazione del Paese. Tale azione spetta innanzitutto allo Stato con le sue istituzioni, nell'adempimento degli obblighi, in primo luogo finanziari, a garanzia di una serie di diritti sociali, una volta istituite e fatte funzionare le strutture al loro servizio³.

Istruzione, lavoro, salute e servizi essenziali alla persona costituiscono il circuito essenziale di promozione della persona e di sviluppo del suo ruolo sociale. In questo senso è interpretato l'art. 33, secondo comma, in quanto si intende che «la Repubblica assuma una obbligazione pubblica, facendosi carico della responsabilità di erogare o di far erogare, in condizioni di eguaglianza, una determinata attività di prestazione di servizio pubblico, al fine di soddisfare il diritto di ciascuno ad essere istruito»⁴.

Altrettanto note sono le considerazioni, in Italia come nel resto d'Europa, sulla progressiva riduzione delle risorse finanziarie a disposizione; da tempo tale evidenza rende più fragile e meno garantista questo sistema, finendo spesso con assegnare agli stessi corpi sociali intermedi e innanzitutto alla famiglie

² Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, spec. par. 5. Sulla prospettiva della mobilità sociale nell'interpretazione costituzionale, nota A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *federalismi.it*, 2013, n. 17, pp. 11 ss., che «il principio personalista e quello solidarista non sono, secondo modello, separabili né concettualmente né praticamente, per come cioè dovrebbero prendere forma nell'esperienza; sono piuttosto la medesima cosa o, per dir meglio, il secondo è il primo in azione, in alcune delle sue più genuine (forse, proprio la più genuina delle) espressioni che ne consentono il pieno appagamento». Osserva A. MORELLI, *Persona e identità personale*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2019, n. 2, p. 60, che «Se nella contestuale attuazione dei principi di libertà e di eguaglianza si traduce, com'è stato detto, l'ispirazione ideale della democrazia pluralista, la tutela e la promozione dei diritti fondamentali deve essere tendenzialmente garantita a tutti, indipendentemente dalle possibilità (anche economiche) di ciascuno di ricorrere ai rimedi giurisdizionali. In tale prospettiva, il principio personalista esige che tutti gli attori istituzionali si assumano la responsabilità di assicurare risposte adeguate alle tante domande di tutela e promozione della libertà e dell'eguaglianza che provengono dalla collettività».

³ Sui costi dei diritti sociali e in particolare su quelli legati all'istruzione, cfr. A.M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale*, Bologna, 2019, spec. pp. 121 s.; G. E. POLIZZI, *La spesa per l'istruzione. Profili costituzionali*, Franco Angeli, Milano, 2019.

⁴ Cfr. A. SANDULLI, *Contro il mercato della istruzione scolastica*, in *Costituzionalismo.it*, 2009, n. 1, p. 2.

l'onere di supplire economicamente⁵. Questo – come dirò più analiticamente oltre – è uno dei motivi della trasformazione dei rapporti interni alla scuola, quelli tra docenti e studenti e quelli tra istituzione scolastica e genitori.

Dunque, se la scuola è un servizio pubblico che rende possibile garantire l'effettività dell'esercizio del diritto all'istruzione, la scuola è anche il luogo che consente l'adempimento di un dovere – obbligo almeno fino ad una certa età – e, necessariamente, con l'intermediazione appunto della famiglia⁶. Non a caso quest'ultima è la formazione sociale disciplinata negli articoli precedenti (29, 30 e 31) e sotto lo stesso Titolo II, quello dedicato ai "Rapporti etico-sociali".

Le disposizioni del successivo art. 34 sono, infatti, molto chiare: la scuola è un luogo aperto; l'istruzione è obbligatoria nel limite minimo di 8 anni di formazione; almeno entro questo tempo, la scuola è gratuita; la scuola promuove le capacità individuali e non ostacola nessuno (anzi agevola chi non abbia mezzi economici sufficienti) rispetto al raggiungimento di livelli massimi di istruzione.

La famiglia non può che avere un ruolo importante nel favorire questi obiettivi, innanzitutto perché non può contrastare l'acquisizione della formazione obbligatoria, poi perché deve anch'essa accogliere il principio della promozione delle personalità degli studenti, in considerazione delle differenziazioni che, di fatto, li caratterizzano, e non da ultimo deve collaborare (nei termini e entro i confini stabiliti dall'ordinamento giuridico nella sua evoluzione) fattivamente all'organizzazione scolastica. Tale ruolo è stabilito dalla Costituzione stessa che, all'art. 30, primo comma, prescrive che «è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio. Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti»⁷.

Da questo punto di vista, non conta la distinzione tra scuola pubblica e scuola non statale, paritaria. Come appena ricordato, l'intervento pubblico

⁵ Ricordava A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Diritto e Società*, n. 1/2013, che «Dovrebbe invece escludersi che, a vantaggio degli equilibri di bilancio, si possano disattendere le conquiste, compiute in passato, in favore del diritto allo studio», p. 31; cfr. S. MILAZZO, *La scuola italiana come servizio per la comunità*, Franco Angeli, Milano, 2023, p. 308.

⁶ Per ulteriori spunti, cfr. G. MATUCCI, *La responsabilità educativa dei genitori fra scuola e dinamiche familiari*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Franco Angeli, Milano, 2016, pp. 233 ss. Non è possibile qui approfondire il delicato tema della 'istruzione parentale', disciplinata a partire dal d.lgs. n. 297 del 1994, "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado", art. 111-114 e che ha registrato, dopo la pandemia da Covid, un numero di studenti più che triplicato. V. anche le recenti sentenze del Cons. Stato, sez. VI, n. 1388 e 1389 del 19 febbraio 2025.

⁷ Ricorda quanto non sia agevole individuare la "linea di confine" tra le due istituzioni educative, scuola e famiglia, A. RANDAZZO, *La libertà di insegnamento e i suoi limiti (profili di rilievo costituzionale)*, in *AIC Rivista*, 2025, n. 2, p. 186.

costituisce un vincolo costituzionale, in quanto l'art. 33 della Costituzione, al secondo comma, impone alla Repubblica l'obbligo di istituire scuole statali per ogni ordine e grado. È richiesto cioè un intervento diretto e necessario dei poteri pubblici in materia di istruzione. Lo Stato non potrebbe limitarsi a vigilare che il servizio sia adeguatamente reso da privati, anche se esiste la libertà dei privati di istituire scuole e la possibilità di vedere riconosciuta la parità scolastica dal momento che tali istituti sono abilitati a rilasciare titoli di studio aventi lo stesso valore legale di quelli delle corrispondenti scuole statali, hanno piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico e usufruiscono di un più favorevole trattamento fiscale se non hanno fini di lucro⁸.

Anche se non si può ignorare che la peculiarità italiana derivi anche dalla forte tradizione cattolica nel sistema dell'istruzione⁹, è un fatto che «il sistema pubblico di istruzione predilige un modello pluralistico, potendo definirsi un sistema integrato, nel senso che è fondato sull'equilibrata alchimia tra pubblico e privato, sulla coesistenza di due diverse realtà»¹⁰, non comporta – o meglio non dovrebbe – grandi differenze nella relazione tra scuola e famiglia, se non appunto quanto ai maggiori oneri economici in capo alle famiglie, nel caso delle rette private.

Se l'istruzione è crocevia tra libertà ed eguaglianza e la scuola è il collante sociale di una comunità, luogo di inclusione delle diversità questo binomio deve valere in ogni circostanza. Certo è che la scuola pubblica può essere dal legislatore indirizzata e sollecitata in tale senso, in particolare attraverso le modalità con cui vengono istituiti e organizzati i momenti e gli organi di partecipazione degli studenti e delle famiglie, così anche tramite la strutturazione pratica delle relazioni con gli altri enti sul territorio.

2. Volendo porsi dalla prospettiva della politica del diritto, oltre che da quella specifica della ricerca costituzionalistica, educazione, istruzione e formazione – nel loro indissolubile intreccio in quanto riferiti ai processi di apprendimento umano e, dunque, accumulati dall'interesse di conoscere – sono temi imprescindibili, perché esemplari dei cambiamenti sociali che la scienza

⁸ Sul finanziamento pubblico delle scuole private, in considerazione della prescrizione «senza oneri per lo stato», dell'art. 33, terzo comma, Cost., cfr. A. SANDULLI, *Contro il mercato*, cit., pp. 5 ss.

⁹ L'istruzione come servizio pubblico nasce proprio per l'azione della chiesa cattolica, per una sintesi, v. G. CHIOSSO, *Stato e società nella storia della scuola italiana*, in *Rivista della Scuola superiore di economia e finanza*, n. 1/2005.

¹⁰ A. SANDULLI, *op. ult. cit.*, p. 3.

giuridica considera come oggetto di studio in funzione della loro regolazione. Vorrei porre l'attenzione, ora, su alcune questioni specifiche: perché sia necessario e come si possa riflettere sulle trasformazioni in atto dei processi cognitivi e di apprendimento individuali; come tali mutamenti abbiano già trasformato le relazioni comunicative nei gruppi sociali che agiscono nel e sul sistema scolastico e, in particolare, con quale impatto sulle libertà costituzionalmente garantite all'istruzione e all'insegnamento.

A descrivere la “bellezza”, o se si preferisce la virtù, della scuola come luogo di espressione esemplare del rapporto tra democrazia e educazione, al di là della sua funzionalità, era stato nitidamente J. Dewey, parlando di pluralismo sociale e delle differenze individuali e relazionali che devono essere considerate nei processi educativi, non solo secondo eguaglianza, ma in funzione della promozione personale e a beneficio di quella della collettività nel suo complesso¹¹. Argomenti questi che il pedagogista americano portava all'attenzione pubblica oltre un secolo fa e in un contesto sociale, politico e giuridico ancora lontano dall'esperienze del costituzionalismo democratico contemporaneo, che – progressivamente e solo nel secondo dopoguerra – hanno permesso di arrivare ad affermare principi in forza dei quali l'ordinamento giuridico non possa essere mai indifferente alle reali condizioni di vita delle persone.

Come sopra già accennato, l'Italia ha saputo dare un notevole contributo al costituzionalismo, con una Carta che prescrive un sistema di democrazia partecipata ed emancipatrice, anche e soprattutto per il riconoscimento e la garanzia dei diritti sociali, come quello all'istruzione, da offrire «a tutti», in un 'luogo' aperto, ossia innanzitutto in grado di ricomprendere e accogliere.

È ancora possibile, oggi, (almeno) sperare di poter incidere con queste stesse ambizioni essenziali sul funzionamento della scuola?

Considerato nel suo significato più ampio, questo luogo deve a mio avviso essere analizzato sia come contesto delle relazioni tra le varie componenti soggettive che fanno vivere la scuola sia nella sua concretezza spaziale¹².

Qual è, dunque, il senso attuale, l'identità, di questo luogo?

Può essere utile, anche nell'ottica del diritto, riferirsi alla scuola e al sistema nella quale si inserisce la sua operatività come ad “*habitus* istituzionale” e riprendere quindi un concetto, definito in più occasioni da Pierre Bourdieu, che caratterizza la ricerca sociologia ed è stato accolto con favore dalla pe-

¹¹ Cfr. gli approfondimenti di A.M. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della “complessità”*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 1, pp. 411 ss.

¹² Sulle diverse declinazioni di significato della scuola come 'luogo', cfr. l'analisi di G. LANEVE, *I tanti significati del luogo scuola: uno sguardo costituzionale*, in G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Eum, Macerata, 2020, pp. 13 ss.

dagogia, poiché ritenuto imprescindibile nello studio delle pratiche sociali.

L'autore, riconoscendo il proprio debito nei confronti di elaborazioni precedenti, quali in particolare quelle metodologiche della scuola di Émile Durkheim¹³, ha utilizzato questa categoria evidenziandone aspetti diversi – che in questa sede e ai nostri fini si possono solo tratteggiare sommariamente –, a partire da una propria descrizione come: «sistema di disposizioni durevoli e trasponibili, strutture strutturate che funzionano come strutture strutturanti, cioè come principio organizzatore di pratiche e di rappresentazioni che possono essere oggettivamente accordate con il loro scopo, senza supporre il cosciente perseguimento dei fini e la padronanza espressa delle operazioni necessarie per realizzarli, oggettivamente 'regolate' e 'regolari', senza essere per nulla il prodotto dell'obbedienza a regole, e per di più orchestrate collettivamente, senza essere il prodotto dell'azione organizzatrice di un direttore di orchestra»¹⁴.

Che tale impostazione sia funzionale non solo a descrivere e a comprendere i meccanismi di riproduzione sociale, ma anche a individuare i margini di intervento in grado di cambiare i destini dei soggetti svantaggiati, emerge proprio con riferimento agli studi dell'Autore sull'“*habitus* istituzionale” scolastico o universitario¹⁵.

I sistemi di istruzione nel produrre e riprodurre la cultura e l'ordine sociale, inculcano in profondità valori, schemi, modelli adatti al contesto sociale, plasmando «un *habitus* il più possibile durevole e omogeneo, nel più gran numero possibile dei destinatari legittimi»¹⁶. Tuttavia, se l'*habitus* crea schemi di pensiero, mediando le scelte degli individui anche attraverso forme di condizionamento sociale, esso genera al contempo pratiche individuali e collettive che stanno pur sempre dentro la storia, contribuendo a trasformarla o rafforzarla per volontà stessa degli agenti in quel contesto, «L'*habitus* non va visto come imposizione meccanica sulle decisioni individuali, ma come schema di “improvvisazione regolata”, che tende ad escludere quelle scelte estreme che ci sembrano “folli” o che sono in chiaro contrasto con il senso comune e che

¹³ Cfr. L. CORCHIA, *La teoria bourdieusiana dell'habitus. Pensare con e contro Durkheim*, in *Lo Sguardo - rivista di filosofia*, 2020, n. 31, pp. 99 ss.

¹⁴ *Le sensé pratique*, Minuit, Paris, 1980, p. 88 s., nella traduzione riportata in A. BOSCHETTI, *La rivoluzione simbolica di Pierre Bourdieu*, Marsilio, Padova, 2003, pp. 31 s. Oltre alla nozione di *habitus* si deve qui almeno richiamare quella di ‘campo’; il campo è lo spazio sociale che struttura e plasma l'*habitus*, ma quest'ultimo a sua volta contribuisce a definire il campo «come mondo significante, dotato di senso e di valore, nel quale vale la pena di investire la propria energia», P. BOURDIEU, L. WACQUANT, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Éditions du Seuil, Paris, trad. it. di D. ORATI, *Risposte. Per un'antropologia riflessiva*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992, p. 94.

¹⁵ P. BOURDIEU e J.C. PASSERON, *La reproduction*, Parigi, 1970, tr. it. di G. MUGHINI, *La riproduzione. Elementi per una teoria del sistema scolastico*, Guaraldi Editore, Rimini, 1972, p. 92.

¹⁶ Ivi, p. 94.

a noi sembra scontato non fare. È altresì importante capire che, a parere di Bourdieu, l'*habitus* è “storia incorporata”, è l’esito di dinamiche sociali, che sono tutt’altro che cristallizzate nel tempo»¹⁷.

Sostiene Bourdieu che «Ogni forma d’autorità riposa su una forma di credenza originaria [...] e ciò riguarda non solo l’autorità imposta attraverso gli ordini, ma anche quella che si esercita inconsapevolmente [...]. Un mondo sociale è un universo di presupposizioni, scontato per coloro che vi appartengono e investito di valore da parte di coloro che vogliono esserne parte»¹⁸.

Se questo sistema durevole di disposizioni interiorizzate riflette, almeno in partenza, l'*habitus* di classe o della frazione di classe di origine, esso può tuttavia essere modificato attraverso nuovi processi di acculturazione e socializzazione, perseguendo un fine appunto di riduzione delle disuguaglianze e promozione delle personalità. Si tratta infatti di «un sistema di schemi incorporati, costituitisi nel corso della storia collettiva, che vengono poi acquisiti nel corso della storia individuale e che funzionano in forma pratica e per la pratica e non ai fini di pura conoscenza»¹⁹.

Ne consegue, insomma, che le esperienze originarie di socializzazione all’interno della classe di appartenenza hanno un peso forte, ma non precostituiscono un destino ineluttabile, perché il confronto costante con esperienze nuove aggiunge e problematizza in modo diverso (auspicabilmente nel senso della sua promozione) lo sviluppo della personalità, in questo caso, degli studenti.

Va infatti, infine, almeno ricordato che lo stesso Bourdieu aveva stigmatizzato il sistema pedagogico di istruzione e formazione in quanto considerabile una prima fonte generativa di possibile violenza simbolica ossia usata non in forma fisica, ma in forma occulta sebbene efficace, e determinata dai rapporti di forza insiti nei processi di trasmissione del sapere nella sua forma istituzionalizzata e codificata – nel caso del contributo qui richiamato, del sistema scolastico francese²⁰ –, con il rischio di arbitrio culturale nell’azione pedagogica.

¹⁷ Cfr. L. CATTANI, *L'attualità del pensiero di Pierre Bourdieu*, in *Pandora Rivista*, 22/1/2021, p. 2.

¹⁸ P. BOURDIEU, *Capitale simbolico e classi sociali*, in *Polis*, 2012, n. 3, p. 411.

¹⁹ *La distinction. Critique sociale du jugement* (1979), trad. it. di G. VIALE, *La distinzione. Critica sociale del gusto*, Il Mulino, Bologna, ed. 1983, p. 467. Ricorda E. GREMIGNI, *Traiettorie individuali e habitus di classe. Il ruolo di mediazione dell'habitus istituzionale nelle transizioni educative*, in *The Lab's Quarterly*, 2022, n. 2, p. 8, che «È stato mostrato infatti come gli istituti di istruzione favoriscano la formazione di habitus diversi in base alle caratteristiche proprie di ciascuna istituzione che variano in funzione del tipo di utenza, del posizionamento geografico, della specifica organizzazione e delle risorse disponibili. La frequenza di un determinato ambiente educativo può rafforzare l'*habitus* originario o modificarlo favorendo l'accesso all'istruzione superiore e i processi di mobilità sociale degli studenti svantaggiati».

²⁰ P. BOURDIEU, *La riproduzione*, cit. Ulteriori riflessioni, in F. PROVINCIALI, *La violenza simbolica, dalla distorsione pedagogica al potere dominante*, in *Diritto penale e uomo*, 2021, n. 6, pp. 159 ss.

Dalla prospettiva giuridica, queste costruzioni concettuali evocano nozioni fondamentali come quella della responsabilità di ciascuno degli agenti sociali coinvolti (personale docente e amministrativo, studenti, famiglie, istituzioni territoriali e locali competenti²¹) nell'interpretare ed esercitare, entro i rispettivi e reciproci limiti, libertà e poteri loro riconosciuti, ma pongono sotto osservazione anche la responsabilità delle istituzioni chiamate a dettare le norme di organizzazione e funzionamento del sistema di istruzione, nel pieno rispetto e in attuazione delle prescrizioni costituzionali.

Avendo questo orizzonte di riferimento, occorre mettere in luce i caratteri di questa fase della contemporaneità, considerato il loro impatto sui bisogni educativi di assimilazione di conoscenze e soprattutto di saperi, come quello fondamentale di formare gli schemi durevoli delle forme di apprendimento, al di là della (pur indispensabile) acquisizione di nozioni e informazioni.

3. Nell'attuale fase della modernizzazione, l'insieme dei mutamenti di carattere sociale, politico, economico e culturale – compresi quelli scientifici – sono con evidenza esponenzialmente più rapidi e, per molti versi, spiazzanti, perché molto meno lineari e (dunque) prevedibili che nel passato.

Norberto Bobbio notava che «non occorre molta immaginazione per prevedere che sviluppo della tecnica, trasformazione di condizioni economiche e sociali, ampliamento delle conoscenze e intensificazione dei mezzi di comunicazione potranno produrre tali mutamenti nell'ordine della vita umana e dei rapporti sociali da creare occasioni favorevoli alla nascita di nuovi bisogni e quindi a nuove richieste di libertà e poteri»²², del resto, il diritto all'istruzione emerge storicamente solo quando, l'assetto stesso della società riesce a esprimerlo e a rivendicarlo, perché più evoluto economicamente e socialmente²³.

Tra questi mutamenti, quelli innescati dalla tecnologia digitale sono colossali, in quanto tra le sue caratteristiche²⁴, accanto alla velocità, dobbiamo mettere in luce soprattutto la pervasività. Il suo uso coinvolge, quando non caratterizza, molte attività umane e oggi prevede anche la vicinanza costante dei corpi ai *devices* digitali. Tali circostanze collocano gli individui in un 'altro-

²¹ Sul tema delle nuove forme e condizioni di autonomia regionale in tema di istruzione, cfr. L. BUSCEMA, *Le declinazioni assiologiche nella materia dell'istruzione tra uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni, istanze autonomistiche ed identità culturali regionali*, in, *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2023, n. 2, pp. 671 ss.

²² *Letà dei diritti*, Torino, 1990, p. 28.

²³ *Ivi*, p. 77.

²⁴ Rinvio alle considerazioni già formulate in P. MARSOCCI, *Lo spazio di internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, n. 2, spec. pp. 6 ss.

ve²⁵, troppo spesso assorbente rispetto allo spazio fisico e sociale effettivamente e materialmente occupato. A essere coinvolti appaiono dunque gli stessi percorsi di strutturazione e definizione identitaria, con un evidente impatto rispetto al dibattito mai interrotto sul rapporto tra natura e cultura, tra scienza codificata e metodica del dubbio e dell'argomentazione.

Così anche e ormai inequivocabilmente, la 'rivoluzione' digitale²⁶ coinvolge i processi di formazione dell'opinione pubblica e i meccanismi di partecipazione democratica spingendo, in modo quasi irresistibile, verso la polarizzazione delle posizioni, la semplificazione e banalizzazione dei linguaggi²⁷ e aumentando la progressiva disintermediazione sociale e politica.

Questa transizione tecnologica sta imprimendo una trasformazione specifica delle forme di organizzazione dei rapporti sociali, a partire da quelli familiari, a quelli che permettono l'espressione delle formazioni sociali (tra le quali sono appunto inserite la scuola e l'università) e politiche, a quelli lavorativi in generale²⁸. Anche laddove i diritti rimangono ugualmente riconosciuti – in particolare quelli denominati "umani" – e vengono indicati come fatto universale (si pensi proprio al diritto alla conoscenza o il diritto all'istruzione²⁹), è

²⁵ Come osserva A. PESSINA, *L'essere altrove. L'esperienza umana nell'epoca dell'intelligenza artificiale*, Milano-Udine, 2023, p. 9, l'io nell'epoca delle tecnologie digitali è dominata dalla categoria dell'«essere altrove», trovandosi «continuamente al crocevia tra presenza e assenza, ben rappresentata dall'irrompere, sui nostri display, di ciò e di chi è altrove». Anche nelle relazioni interpersonali, la Rete rende presente l'altro ma necessariamente ne rende assente la corporeità e così, «mentre promette il superamento dell'isolamento, lo consolida perché alimenta l'auto-rappresentazione che ognuno ha dell'altro» (p. 104), facendo sì che gli altri esistano solo come «congetture animate da rappresentazioni» (p. 104) e rendendo così sempre più lontana la possibilità di approdare a relazioni pienamente autentiche. Cfr. su questo aspetto e sul nodo della funzione educativa del minore in formazione identitaria, cfr. R. SENIGAGLIA, *L'identità personale del minore di età nel cyberspazio tra autodeterminazione e parental control system*, in A. CIRIELLO, M. MAUGERI (a cura di), *Identità digitale, processo e rapporti tra privati*, Giuffrè, Milano, 2024, spec. pp. 276 ss.

²⁶ La 'quarta' come indicato da L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina, Milano, 2017.

²⁷ Cfr. P. MARSOCCI, A. PAPA, *Lingua e linguaggio della comunicazione pubblica*, in *Rivista AIC*, 2023, n. 1, pp. 187 ss.

²⁸ La nuova sfida consiste nel misurare quanta ricchezza produca il lavoro nell'attuale forma di capitalismo, che – oltre ad avvalersi con evidenza della smaterializzazione delle merci – attinge una parte non secondaria della 'materia prima' (l'informazione) direttamente dal corpo sociale, mentre l'ordinamento giuridico fatica a concepire e implementare le conseguenti e necessarie garanzie. Rinvio a P. MARSOCCI, *Sempre "al lavoro". Le garanzie costituzionali di persone e personalità connesse in Rete*, in *Rivista italiana di informatica e Diritto*, 2021, n. 2, pp. 73 ss.

²⁹ V. La Dichiarazione universale dei diritti umani dell'ONU del 1948, art. 26 1, «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 messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. 2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra

necessario riquilibrarne oggetto, contenuti, limiti e strumenti nella prospettiva, appunto, di questi aspetti della contemporaneità. A restare in campo sono, tuttavia e certamente, i temi e i problemi consueti e sarà quindi necessario mantenere, nell'approccio alla loro risoluzione, la *forma mentis* del costituzionalismo democratico. Si dovrà quindi valutare: se e quanto attrarre tali nuove forme o fenomeni nel sistema di regolazione giuridica; a chi e sulla base di quale legittimazione affidare la competenza a porre norme; con quali ragionevoli aspettative di efficace riuscita in termini di accettazione o di consenso; con quali livelli di garanzia del rispetto all'effettività dei principi fondamentali e in particolare del binomio diritti-uguaglianza (che è il presupposto della democrazia); con quale livello di sostegno finanziario pubblico.

Interessa qui sottolineare come il legislatore, chiamato nel suo complesso a garantire cura e a soddisfare i bisogni specifici legati all'età dei bambini e dei ragazzi³⁰, dovrebbe tener conto, per il loro impatto sul sistema dell'istruzione, di almeno due conseguenze di queste osservazioni: la celere obsolescenza delle nozioni apprese e la trasformazione degli schemi di apprendimento cognitivi e comportamentali³¹.

Resta quindi imprescindibile il riconoscimento del diritto all'acquisizione delle conoscenze individuali e alla preparazione culturale, proprio perché precondizione del pieno sviluppo della personalità (e dell'esercizio dei diritti ad essa connessi³²) – indispensabile per garantire il pieno esercizio della citta-

tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. 3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli».

³⁰ Nel preambolo della Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1959, si legge che «il fanciullo, a causa della sua immaturità fisica e intellettuale, ha bisogno di una particolare protezione e di cure speciali, compresa una adeguata protezione giuridica, sia prima che dopo la nascita» e che «l'umanità ha il dovere di dare al fanciullo il meglio di se stessa» e nel principio settimo che il fanciullo «ha diritto a godere di un'educazione che contribuisca alla sua cultura generale e gli consenta, in una situazione di eguaglianza di possibilità, di sviluppare le sue facoltà, il suo giudizio personale e il suo senso di responsabilità morale e sociale, e di divenire un membro utile alla società».

³¹ Cfr. le considerazioni sull'istruzione di fronte alla sfida epocale dell'intelligenza artificiale e l'urgenza di «una nuova costruzione dell'umano», di G. LANEVE, *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, in *AIC Rivista*, 2024, n. 1, pp. 494 ss.

³² V. A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I. Diritto pubblico generale*, Il Mulino, Bologna, 19975 (1 ed. 1984), p. 283: «La categoria dei diritti della personalità si riferisce a quelle situazioni giuridiche soggettive, tutelate dalla Costituzione o dalle leggi civili e penali, che assicurano alla persona la propria identità sotto il profilo morale e sociale, il proprio decoro, la propria immagine, il rispetto di cui gode presso gli altri»; cfr. U. RESCIGNO, *Personalità (diritti della)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990, pp. 1 ss.; G. PINO, *Teorie e dottrine dei diritti della personalità. Uno studio di meta-giurisprudenza analitica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2003, n. 1, p. 247, «definirò “diritti della personalità” quei diritti che pertengono alla sfera relazionale della persona, alla sfera della

dinanza³³ nonché il rispetto dei doveri di solidarietà³⁴ come la Costituzione prescrive –, ma si rende più che mai urgente e necessario riflettere su quanto appena richiamato, ossia su come spazi e metodi (e connesse competenze e responsabilità) dell'apprendimento debbano adeguarsi alle trasformazioni che mettono in difficoltà l'effettività della sua tutela.

Se e quando, infatti, si sbiadiranno i ricordi dei contenuti appresi a scuola – indipendentemente che siano a quel momento inadeguati o superabili –, a rimanere sarà la *forma mentis* che, di fatto, quella esperienza educativa avrà contribuito a determinare³⁵.

Il giurista, infatti, non dovrebbe trascurare ulteriori considerazioni che, da tempo, i pedagogisti hanno avanzato a questo riguardo. «Gli abiti mentali sono adattivi se i contesti sociali sono stabili, o mutano in maniera lineare (poiché ciò implica il riadeguamento delle conoscenze, ma non necessariamente delle abitudini cognitive)»³⁶; se invece tali contesti sono discontinui

conoscenza, della conoscibilità e della identificabilità della persona nell'ambito delle relazioni sociali»; F. DI CIOMMO, *Diritti della personalità tra media tradizionali e avvento di Internet*, in G. COMANDÉ (a cura di), *Persona e tutele giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 3 ss.; A. RANDAZZO, *Diritto all'identità personale e valori costituzionali. Le linee di un modello, traendo spunto da Luigi Pirandello*, in *Dirittifondamentali.it*, 2021, n. 3, pp. 363 ss.

³³ Così come ha insegnato, con riferimento ai tratti specifici della contemporaneità, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, 2012, pp. 130 ss. In prospettiva filosofica, stimolanti riflessioni sulla paradossale circolarità per cui per educare buoni cittadini attivi e democratici occorre già avere dei cittadini simili, v. N. VALENZANO, *Necessità e impossibilità dell'educazione alla cittadinanza. La comunità di ricerca filosofica come risorsa per superare l'aporia*, in *Foro de Educación*, 2016, n. 21, p. 249. Sulla rilevanza dell'istruzione nell'ambito del paradigma della cittadinanza e sulla diffusione della cultura della democrazia costituzionale nelle scuole, rinvio a P. MARSOCCI, *Che cosa è la Costituzione per la scuola italiana: contributo al dibattito sul suo insegnamento nel sistema dell'istruzione*, in *Lo Stato*, 2019, n. 12, pp. 281 ss.; cfr. anche A. PUGGIOTTO, *La Costituzione tra i banchi di scuola*, poi pubblicato anche in *idem* (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013, pp. 1 ss.; R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019, pp. 170 ss.; S. PANIZZA, *Le (controverse) nuove linee guida ministeriali per l'insegnamento di educazione civica*, in *Quad. cost.*, 2024, n. 4, pp. 894 ss.; F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025, pp. 118 ss. Per ulteriori riflessioni sulla Costituzione come *pactum societatis* e la sua funzione educativa, cfr. G. LANEVE, *La scuola per la costituzione e la costituzione per la scuola: qualche riflessione sulla formazione degli insegnanti*, in *federalismi.it*, 2014, n. 13, pp. 9 ss.

³⁴ Cfr. A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, pp. 700 ss.; A. VALASTRO, *Le vicende giuridiche dell'handicap e la "società dell'informazione": vecchie conquiste e nuove insidie per la Corte costituzionale*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 990; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Quad. cost.*, 20.4.2015, p. 21.

³⁵ Per interessanti spunti sull'apprendimento permanente, considerate le nuove tecnologie, cfr. A. E. FERRUZZA MARCHETTA, *La comunità educante del futuro: LAI e l'adult lifelong learning*, in *Epale Journal*, 2025, n. 17, pp. 54 ss.; I. STRAZZERI, G. A. TOTO, *Il Lifelong Learning come rimedio delle disuguaglianze e prassi di democrazia*, in *LLL Lifelog Lifeguide Learning*, pp. 65 ss.

³⁶ M. BALDACCI, *I livelli logici del curriculum*, 2006, p. 4, documento disponibile al link: file:///D:/

– ossia mutano rapidamente e in maniera inedita o sono in contraddizione tra loro – l’acquisizione di abiti mentali durevoli può risultare un ostacolo anziché una risorsa, rendendo necessario imparare a liberarsi rapidamente di precedenti abitudini mentali, per acquisirne altrettanto rapidamente di nuove. «Insomma, non si tratta più di passare da una testa piena ad una testa ben fatta, bensì ad una mente proteiforme, capace di assumere molteplici forme diverse e, dunque, intrinsecamente flessibile»³⁷.

Fattori ambientali, esperienziali e situazionali, attivano infatti l’abilità a rielaborare e interpretative, con gradi crescenti di consapevolezza e autonomia di giudizio; del resto, dal punto di vista costituzionale, la scuola è una delle formazioni sociali, dove si svolge la personalità degli individui.

Le contraddizioni legate alla veloce e imprevedibile mutevolezza dei contesti sociali incidono sul bagaglio mentale degli studenti, frammentandolo. La formazione in un insieme di adattamenti specifici rispetto ai diversi momenti di socializzazione e apprendimento quotidiani (dentro e al di là della scuola), rischia di far fallire l’obiettivo di strutturare o potenziare «l’intelligenza di tipo generale, riflessivo, abduktivo, transcontestuale che rappresenta la rivoluzione cognitiva necessaria per l’uomo odierno»³⁸. La privazione di tale possibilità costituisce oggi uno degli elementi della povertà educativa, nel senso “senario”, che impedisce a monte le scelte di vita più consone alle proprie capacità³⁹.

L’istituzione scolastica e i suoi attori sono chiamati a sostenere (anche) questi processi di acquisizione e sviluppo di capacità, con la piena consapevolezza dei cambiamenti in atto, perseguendo quello che pedagogisti e sociologi chiamano rafforzamento della sua progettualità. La realizzazione di un sistema educativo integrato richiede la concertazione tra i soggetti responsabili dei diversi contesti formativi o, almeno, di quelli intenzionati a assumersi effettivamente tali oneri (la scuola, la famiglia, l’associazionismo, gli enti locali). Il caso dei cd. patti digitali, di cui tratterò oltre, può essere valutato, in questa prospettiva, come nuova forma di partecipazione democratica.

Se, come ho indicato nel titolo di questo contributo, lo ‘spazio’ insegna, è di tale attuale contesto⁴⁰ di apprendimento che occorre analizzare l’organizza-

Documents/BACKUP%20PAOLA%20DOCUMENTI%20E%20DESKTOP%20PC%20DELL%202006.10.2017/Documents/PAOLA/INCLUSIONE_SCUOLA_CULTURA_COSTITUZIONALE/2010_Baldacci%20-%20Livelli%20logici%20del%20curricolo.pdf

³⁷ *Ibidem*, p. 4.

³⁸ *Ibidem*, p. 5.

³⁹ A. K. SEN, *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Marsilio, Padova, 1993. Cfr. anche le considerazioni di L. SALMIERI, in questo numero della rivista.

⁴⁰ Termine ugualmente categorizzato da Pierre BORDIEU. Sottolinea M. BALDACCII, *I limiti logici*, cit., pp. 4 s., che «Quando si apprende qualcosa, collateralmente si (deutero)apprende anche il contesto di tale apprendimento, e tale apprendimento di secondo livello rende conto

zione e il funzionamento, per implementare o modificare il quadro normativo, in modo che il diritto faccia la propria parte nella direzione appena richiamata. Rispetto alla piena e convinta attuazione del modello costituzionale, su tali questioni si tratta infatti di cercare risposte che possano aggiungersi a quelle che si continua doverosamente a prospettare quando si analizzano e giudicano quelle che condivisibilmente appaiono carenze, quando non vere e proprie contropinte recessive della legislazione scolastica vigente⁴¹. Occorrono, in sintesi, politiche pubbliche sull'istruzione che vadano molto oltre il solo coinvolgimento delle istituzioni scolastiche.

4. L'attuazione della disciplina costituzionale ha guidato la legislazione con particolare attenzione alla scuola obbligatoria, alla formazione degli insegnanti, alla valutazione degli alunni, all'inserimento delle persone con disabilità, all'istruzione professionale, agli istituti della partecipazione e della valutazione, al riparto di competenze tra Ministero (e sue articolazioni) ed enti territoriali, alla rimodulazione della autonomia scolastica.

La prima riforma significativa dell'Italia repubblicana è stata approvata con la legge del 31 dicembre 1962, n. 1859 (cd. legge Gui) che ha istituito la scuola media statale unica, sostituendo così qualsiasi altro tipo di scuola secondaria inferiore, gratuita e obbligatoria per tutti i ragazzi dagli 11 ai 14 anni. Tra l'altro l'esame di licenza veniva trasformato in esame di Stato e dava accesso a tutte le scuole e istituti d'istruzione secondaria di secondo grado. Durante quegli stessi anni, celeberrima è stata l'esperienza di don Lorenzo Milani e della sua scuola di Barbiana⁴². Se certamente non può essere presentata come modello di base della scuola della nostra Repubblica, il suo spirito e i suoi obiettivi educativi, ancora oggi, vengono riportati come riferimento di collaborazione paritaria tra le varie componenti del progetto educativo. Anche se raggruppati in classi non omogenee per età, gli alunni si sentivano protetti e valorizzati in tutte le loro capacità. Il modello, insomma, era pienamente "inclusivo" – come si direbbe oggi – costituendo un esempio lampante di come sia possibile dare attuazione al principio costituzionale di uguaglianza sostanziale e a quello di solidarietà sociale, ol-

del transfer dell'apprendimento da una situazione all'altra». Se «il mutamento caotico, la frammentazione e la discontinuità non permettano di ritrovare alcun senso coerente e unitario entro tale sistema. In altre parole, un sistema formativo policentrico e dalle dinamiche cangianti non produce di per sé l'apprendimento».

⁴¹ Cfr. F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica*, cit., spec. pp. 90 ss.

⁴² Molti documenti e approfondimenti sulla scuola di Barbiana si trovano sul sito della Fondazione Don Milani, <http://www.donlorenzomilani.it/barbiana/>

tre che, certamente, alla libertà di insegnamento e al diritto all'istruzione.

In quegli stessi decenni (anni '50 e '60), con l'avvento della istruzione di massa, la scuola, e progressivamente l'Università, si presentavano come istituzioni in grado di rispondere alle aspettative che le famiglie e i singoli avevano di migliorare la propria condizione⁴³. Il sistema dell'istruzione diveniva così un ambito di investimento sociale. In particolare, con l'obbligo scolastico la scuola statale è considerata il punto di riferimento per finalizzare il boom economico alla promozione culturale e professionale; allo stesso tempo il titolo di studio veniva man mano inflazionandosi e messo in crisi per qualità e facilità della sua acquisizione⁴⁴.

Le riforme più significative per l'evoluzione in senso democratico e partecipativo del sistema scolastico si sono realizzate negli anni '70 del Novecento, in particolare con i cd, decreti delegati del 1974 che ambivano a trasformare la scuola da struttura amministrativa centralista e gerarchizzata a sistema articolato sul territorio e organizzato in modo da garantire la partecipazione a diversi livelli, ma anche di potenziare l'autonomia e la libertà di insegnamento⁴⁵. Personale docente e non docente, studenti e genitori acquisivano ciascuno un ruolo nella gestione dell'attività scolastica. Questo tentativo di profonda trasformazione e di democratizzazione dall'interno si è solo in parte realizzato, a fronte di nuove e impegnative sfide, non solo culturali ed educative.

Con il D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416, insieme al riordino degli organi collegiali, sono entrate in vigore le prime norme relative all'autonomia amministrativa. I Consigli d'Istituto hanno sostituito i Consigli di amministrazione e le attribuzioni di questi ultimi sono passate al nuovo organo collegiale e alla Giunta esecutiva. Nelle scuole materne, elementari, medie di I° grado, nei licei classici e scientifici, nelle scuole e negli istituti magistrali, si è dato al Consiglio di circolo e/o di Istituto la facoltà di deliberare, su proposta della Giunta esecutiva, per quanto concerne l'organizzazione e la programmazione

⁴³ Si andava affermando la consapevolezza che la scuola dovesse essere riorganizzata per realizzare i principi costituzionali, cfr. M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sul concetto di «comunità scolastica»*, in *Foro It.*, V, 1978, pp. 198 ss.

⁴⁴ M. BARBAGLIA, *Disoccupazione Intellettuale e Sistema Scolastico in Italia (1859-1973)*, Il Mulino, Bologna, 1974, pp. 19 ss.

⁴⁵ Osserva, condivisibilmente F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito*, cit., pp. 45 s., che «una nuova prospettiva interpretativa nei confronti della tutela del minore, il cui obiettivo è quello di favorirne la piena integrazione nella società democratica. All'interno di tale nuova concezione, l'educazione e l'istruzione appaiono finalmente funzionali a precostituire, come era nell'idea originaria del Costituente, tutte quelle condizioni che consentono al minore, attraverso l'acquisizione di conoscenze, di accedere secondo le proprie aspettative e attitudini ad un determinato percorso di studi (art. 34 Cost.) o a una attività lavorativa (art. 4 Cost.) e di partecipare alla formazione della volontà politica (artt. 2, 3, 21 e 49 Cost.); in sintesi di raggiungere la pienezza dello status di cittadino». Cfr. anche *ivi*, pp. 90 ss.

della vita e dell'attività della scuola. In questi organi sono presenti anche i rappresentanti degli studenti e dei genitori nel tentativo, da un lato di introdurre, e dall'altro di delimitare la spinta alla cosiddetta democrazia dal basso e alla partecipazione delle varie componenti della scuola, emersa negli anni della contestazione. Sull'impianto di una scuola centralizzata, ereditato dal modello di epoche precedenti, tramandato dal fascismo e dallo stato sabaudo si innestavano così elementi di valorizzazione del pluralismo sociale e si mettevano le diverse componenti della comunità scolastica di fatto in relazione tra loro.

Il D.P.R. 416/1974 (art.1), ripreso vent'anni dopo dal Decreto leg.vo 16.4.1994 n. 297 (art. 3) considera la comunità scolastica come un fine da perseguire: «al fine di realizzare [...] la partecipazione alla gestione della scuola, dando ad essa il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica, sono istituiti [...] gli organi collegiali».

«È chiaro che gli organi collegiali sono strumentali a realizzare nella scuola la partecipazione e la comunità. Evidentemente si coglie nel concetto di comunità un positivo valore, che tocca alle diverse scienze umane mettere in luce. Adottando questa concezione, il legislatore delegato del '73/'74, per salvare, come si disse, la scuola scossa e paralizzata dalla contestazione esplosa nel '68, riproponeva quell'intesa che era stata faticosamente raggiunta dai "padri costituenti" in sede di Assemblea costituzionale. I soggetti chiamati a "fare comunità" erano, a livello d'istituto, insegnanti, studenti, genitori e personale non docente»⁴⁶.

Il legame organico con la struttura di governo politico dell'istruzione è stato rotto nel 1997, proprio al fine di dotare le scuole pubbliche di ampia autonomia e di un ruolo attivo in seno al contesto territoriale. «Ai sensi dell'art. 21 della legge 59/1997, le scuole sono istituzioni autonome – dotate cioè di autonomia didattica, di ricerca, organizzativa e amministrativa – con propria personalità giuridica: hanno la possibilità, dunque, di sviluppare un ampio raggio di azione relativamente all'organizzazione e diversificazione sul territorio, nonché di stipulare convenzioni con vari soggetti (enti locali, associazioni o agenzie, università, ecc.) o di aderire a consorzi pubblici e privati per acquisire beni e servizi, di divenire proprietarie di beni, di accettare lasciti e donazioni»⁴⁷.

A partire da questa legge sulla autonomia scolastica, la scuola è stata pro-

⁴⁶ P. A. NIGRO, *La Scuola in Italia dalla Legge Casati all'Autonomia Scolastica*, Roma, 2010, p. 14, disponibile in <http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/>

⁴⁷ A. SANDULLI, *Contro il mercato*, cit., p. 7. Successivamente intervengono: il d.lgs. 112/98 (Conferimento di funzione e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali); la legge n. 30 del 10/2/2000 (Legge-quadro sul riordino dei cicli scolastici); la legge n. 62 del 10/3/2000 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione).

gressivamente spostata in una logica di mercato⁴⁸. Dovendosi confrontare con le risorse in diminuzione e con la grande difficoltà a quantificare in termini economici l'investimento pubblico nell'istruzione, con il problema decennale del precariato del corpo docente e la perdita di autorevolezza della sua funzione, con la crescente competizione del sistema privato, e – non da ultimo – con l'immissione di un numero sempre maggiore di studenti stranieri, ai quali occorre garantire ugualmente pieno esercizio dei diritti e soddisfazione dei bisogni educativi, la scuola vive oggi una situazione di palese difficoltà che si riverbera nella relazione con gli studenti e con le loro famiglie, ma anche nella relazione con il sistema dei media, con le altre istituzioni e con le associazioni presenti sul territorio.

Il costo dei diritti sociali, a cui prima si è fatto cenno, ha finito per condizionare le scelte alla base delle molteplici riforme del sistema scolastico, spesso con soluzioni dettate dalla contingenza e distanti dalla realizzazione piena del modello costituzionale.

Le leggi da ultimo introdotte (che tanto dibattito e analisi critiche hanno prodotto) ridisegnano l'autonomia, potenziando il ruolo dei dirigenti scolastici e modificando la funzione e il peso degli organi collegiali all'interno della scuola. Gli interventi legislativi più recenti hanno accentuato il ruolo del Ministero e di altre agenzie ad esso connesse; accentrato competenze nella dirigenza scolastica; in parte privatizzato il rapporto di lavoro del personale docente; potenziato la posizione del sistema scolastico privato; ripartito diversamente tra enti territoriali le competenze connesse all'istruzione⁴⁹.

«La scuola paritaria privata, in particolare, è considerata impresa, nel senso che il suo fine è di carattere economico, essendo naturalmente orientata all'utile o, quantomeno, al pareggio di bilancio. Depurata dagli obblighi di servizio pubblico, dal possesso di taluni requisiti di qualità e di efficacia e da peculiari forme di esercizio di pubblico potere (es., il rilascio del titolo di studio avente valore legale), imposti dalla legge a seguito del riconoscimento di scuola paritaria, la scuola privata è essenzialmente impresa, dal momento che il raggiungimento dell'equilibrio economico è elemento di sopravvivenza dell'ente e l'attività di istruzione è strumentale al conseguimento di tale obiettivo»⁵⁰.

L'introduzione dell'autonomia delle scuole, come miglioramento della

⁴⁸ Cfr. A. SANDULLI, *Contro il mercato*, cit., pp. 3 ss.; R. CALVANO, *Scuola e Costituzione*, cit., pp. 68 ss.; M. BALDACCINI, *La scuola al bivio. Mercato o democrazia?*, Franco Angeli, Milano, 2019, spec. pp. 175 ss.; F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica*, cit., pp. 97 ss.

⁴⁹ Per un quadro generale, N. D'AMICO, *Storia e storie della scuola italiana*, Zanichelli, Bologna, 2009.

⁵⁰ A. SANDULLI, *Contro il mercato*, cit., p. 3.

qualità del servizio pubblico d'istruzione, mette in crisi, infatti, la tradizionale distinzione giuridica di 'pubblico' e 'privato', in riferimento all'istruzione. Nel nuovo quadro normativo lo stato, le scuole, i docenti, le famiglie e gli studenti sono tutti soggetti attivi del sistema formativo e la scuola è definita come luogo di incontro e di azione fra i professionisti, le famiglie e i singoli studenti. Educazione e formazione sono mezzi per realizzare il fine della costruzione dell'identità socio-culturale della persona, in una prospettiva che ora è definita come "sistema formativo integrato", statale e non statale.

Nella "Scuola dell'autonomia", l'elemento caratterizzante e qualificante è, ad esempio, il Piano dell'offerta formativa (POF), i cui contenuti indirizzano le scelte della famiglia verso la singola scuola e costituiscono – anche a livello simbolico e comunicativo – un "patto" stretto tra genitori e scuola per conseguire obiettivi educativi specifici.

In questo quadro, è opportuno dunque interrogarsi su quale siano oggi, in presenza di una legislazione e di una società sempre più sensibili ai temi della cittadinanza e dei diritti degli utenti, ma anche sempre meno coesa in termini valoriali, le modalità e le finalità della partecipazione attiva degli studenti e dei genitori. Il mondo della scuola, così calato nella realtà in profonda trasformazione, resta lontano dai luoghi delle decisioni politico-istituzionali e resta anche, più che 'autonomo', 'solo' nella gestione delle relazioni con i suoi interlocutori diretti.

Secondo alcuni, il controllo sulle istituzioni educative rappresenta l'agire fondamentale nell'esercizio del potere centralizzato, e l'istruzione viene da sempre intesa «più come bene di consumo non primario o come generico prerequisito per l'acquisizione di un ruolo lavorativo, che come investimento socialmente e professionalmente mirato; considerato che molte funzioni vitali erano state svolte, non dalla scuola, ma dalla famiglia, dalla comunità locale, dall'apprendimento spontaneo, dalla vita di strada, ecc.»⁵¹. La storia del sistema dell'istruzione è stata più la conseguenza che il motore dello sviluppo economico, e il fattore trainante dell'economia è stata pertanto la domanda sociale, individuale e familiare di istruzione.

Con le leggi approvate nel primo e secondo decennio degli anni Duemila, le generali trasformazioni della pubblica amministrazione e in particolare le leggi sulla cd. trasparenza e sull'informazione e comunicazione istituzionale portano la scuola a ridefinire il proprio modo di rapportarsi con studenti, famiglie e anche con il suo personale.

A fronte di evidenti benefici, esistono in realtà anche nuove sfide – per do-

⁵¹ P. A. NIGRO, *La scuola in Italia*, cit., p. 15.

centi, personale, studenti e famiglie – legate a una crescente burocratizzazione delle relazioni, dovuta all’aumentare degli adempimenti (si pensi solo all’esempio banale della necessità di costruire e gestire un sito web o alla digitalizzazione obbligatoria delle procedure legate all’accesso e alla carriera scolastica degli studenti) e giustificata formalmente con l’esigenza di rendere più efficienti le scuole a discapito della prospettiva di gestione comunitaria e, in qualche modo, più spontaneista del ruolo educativo e formativo della istituzione⁵².

I tre grandi attori della scuola, intesa come “organismo sociale”, ossia personale docente e non, studenti, famiglie hanno, poi, inevitabilmente un peso differente. I primi restano nell’ambiente scolastico ovviamente più a lungo e riescono maggiormente a imprimere l’indirizzo culturale oltre che amministrativo. Tuttavia il fenomeno della precarietà di questi lavoratori è ormai endemico e mette in seria discussione il principio che sia necessario garantire la continuità formativa degli studenti. Gli altri due attori hanno caratteristiche molto diverse rispetto al passato, per la forte eterogeneità delle provenienze non più solo economiche e sociali, ma geografiche e culturali. Tuttavia, la scuola continua a essere il luogo forse più aperto alla sollecitazioni esterne, ai bisogni individuali e sociali, ai conflitti e alle loro necessarie ricomposizioni (anche rispetto alla persistente contrapposizione del modello pubblico-privato).

In questo, l’analogia con le trasformazioni a cui assiste la famiglia è forte: anche questa formazione sociale ha visto mutata la sua funzione, si è ‘allargata’ a nuovi modelli e sta rispondendo ad aspettative che altre istituzioni – quelle pubbliche – faticano a soddisfare. La relazione tra scuola e famiglia, al momento più conflittuale che collaborativa, va dunque ripensata e ricostruita.

5. Nel suo complesso, il sistema della istruzione è negli anni diventato meno coeso nella sua strutturazione e in qualche modo, come accennato, si trova ad affrontare una competizione, “se non una vera conflittualità” – non immaginata in decenni passati e oggi molto serrata – con altre strutture educative, anch’esse in profonda trasformazione, quali la stessa famiglia, i media in particolare i cd. nuovi media.

Lo scenario aperto dalle nuove tecnologie, sopra tratteggiato, getta una nuova luce sul tema delle disuguaglianze (in termini di accesso, di capacità di uso, di redistribuzione dei vantaggi e delle ricchezze) e, dunque, sulla distri-

⁵² Si fa riferimento alle innovazioni introdotte dalla legge 28 marzo 2003 n. 53 (conosciuta anche come riforma Moratti) e al suo superamento con le leggi cd. “Gelmini”. varate tra il 2008 e il 2009. Oggi è in vigore la cd. legge sulla buona scuola varata dal governo Renzi, (13 luglio 2015, n. 107).

buzione del potere che può contribuire ad accrescere il divario a favore di chi mantiene le garanzie connesse alla cittadinanza formale.

Chi studia il diritto costituzionale ha dedicato molta attenzione al conseguente impatto sui diritti civili o politici della rivoluzione digitale. Si tratta dell'analisi delle forme di espressione democratica all'epoca della Rete e della cd. cittadinanza digitale; delle nuove forme della rappresentanza e delle modalità di esercizio dei diritti politici; degli strumenti di attivismo e controllo contro le nuove espressioni di autoritarismo; dell'accessibilità e controllo delle informazioni di fonte pubblica, che hanno generato la riorganizzazione degli apparati pubblici; più a monte, dell'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, della riservatezza dei dati personali, di pluralità e pluralismo dei nuovi media ecc.

A fronte del processo di dematerializzazione delle merci, della loro produzione e del loro consumo, che *l'information society* ha determinato introducendo il *bit* come unità di misura dei rapporti di scambio, ugualmente necessaria e urgente è la riflessione sull'impatto dell'uso pervasivo del digitale e dell'AI in ambito economico e sociale.

Come ormai è (o dovrebbe) essere noto a tutti, anche ai “non addetti ai lavori”, le attività che, pressoché tutti ormai, nel nostro mondo svolgiamo immettendo e scambiando tramite Web dati e conoscenze è parte integrante del mercato in senso pienamente economico. Nel caso dei diritti sociali, ciò impone di analizzare le questioni legate alla qualificazione giuridica della conoscenza come bene pubblico (o “comune”) immateriale⁵³; al regime della proprietà, gestione, controllo, sfruttamento economico dei dati; alla redistribuzione della ricchezza; all'inclusione ed esclusione sociale su base economica e culturale, specie con riferimento al diritto all'istruzione, ma anche alla comprensione delle nuove forme di lavoro – consapevoli e inconsapevoli – e del loro sfruttamento.

I giovani hanno un peso notevolissimo oggi in questo scenario. Come tutti, non sono più solo consumatori, ma produttori di ricchezza (ruolo che abbiamo appreso e forse metabolizzato già dagli anni '80 del secolo scorso) utile al mercato. Sono e siamo anche implicitamente ‘lavoratori’, quasi mai ‘retribuiti’, sicuramente senza le necessarie garanzie del caso⁵⁴.

⁵³ Approfondimenti in P. MARSOCCI, *Lo spazio di internet*, cit., pp. 7 ss. Sulla connessione tra il diritto all'istruzione e la promozione dello sviluppo della cultura ex art. 9 Cost, cfr. M. BENVENUTI, “La scuola è aperta a tutti”? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale, in P. BILANCIA (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 146 ss.

⁵⁴ Rinvio a P. MARSOCCI, *Sempre “al lavoro”*, cit., pp. 76 ss.

L'uso dei *divices* digitali ha un impatto specifico sulla crescita emotiva e relazionale degli studenti, ma anche sullo sviluppo del loro cervello, causando alterazioni proprio nel periodo più delicato di formazione strutturale di tale organo.

Considerazioni poste all'attenzione dell'opinione pubblica, tra gli altri, di nuovo recentemente e sulla base di evidenze scientifiche molto forti, dalla Società italiana di pediatria, accanto alla proposta di vietarne l'uso autonomo sotto i 13 anni⁵⁵. Quanto ai rischi specifici per la salute, oltre a quello della dipendenza, ci sono rischi di obesità (per l'aumentata sedentarietà e l'alimentazione disordinata connessa all'uso dello schermo), di alterato sviluppo cognitivo, di disturbi del sonno e di disturbo visivo, di sviluppare stati di ansia e di depressione. In prospettiva, aumentano anche i rischi al raggiungimento dell'età adulta, quali quelli di sviluppare problemi di ipertensione e malattie cardiovascolari o alterazioni a livello cognitivo.

Nella prospettiva del diritto costituzionale, non si può non richiamare all'attenzione che, a partire dal richiamo al principio di dignità contenuto nell'art. 2 Cost., a questo riguardo emergono i profili legati alla tutela della salute in quanto «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» (art. 32, primo comma); il legislatore nazionale dovrà perseguire taluni interessi pubblici connessi alla materia dell'esposizione e uso dei *digital divices* specie nelle fasce della popolazione giovane, con modalità che privilegiano la protezione del bene salute e le autorità locali dovranno assicurare un governo del territorio e delle istituzioni che vi operano coerente con tale protezione.

Sul versante dell'analisi sociologica, recenti studi quantitativi circa le disuguaglianze sociali ed educative hanno evidenziato che – su un campione di studenti adolescenti – esiste una correlazione tra aumento del tempo di esposizione e di uso dei *devices* e perdita di competenze scolastiche disciplinari.

In particolare, è emerso che i bambini seguivano una traiettoria di apprendimento molto simile fino alla classe quinta della primaria, anno in cui si svolge la prima rilevazione di Invalsi; ma, per quegli alunni che avevano avuto a disposizione uno *smartphone* (mediamente a 11-12 anni), soprattutto se collegato a un *account social media*, alla seconda rilevazione di Invalsi, cioè in classe terza della secondaria di primo grado, le loro competenze in italiano

⁵⁵ Cfr. <https://sip.it/2025/11/19/bambini-troppo-digitali-troppo-presto-ogni-ora-di-schermo-e-un-rischio-per-corpo-e-mente/>

In ambito medico, se ne parla almeno dal 2013, quando l'analoga associazione dei pediatri statunitense ha iniziato a segnalare la necessità di regolamentare l'utilizzo dei media *devices* nei bambini, ma già dal 2018 si sono registrati analoghe prese di posizione tra i medici italiani. Cfr. Le *Linee Guida del 2016*, per minimizzare l'esposizione dei bambini ai telefoni cellulari e in genere a tutti i dispositivi wireless, disponibili al link: <https://ehtrust.org/american-academy-pediatrics-issues-new-recommendations-reduce-exposure-cell-phones/>.

e in matematica risultavano crollare in maniera significativa (circa sei mesi di apprendimento), rispetto a coloro che intendevano aspettare l'età prevista dalla normativa vigente. I dati confermano anche che il *background* culturale familiare meno elevato (di solito, anche se non automaticamente, correlato alla ricchezza della famiglia) aumenta il divario, e che gli effetti negativi risultano molto più pronunciati per i maschi rispetto alle femmine. Quest'ultimo dato probabilmente dimostra non che l'uso delle tecnologie digitali aiuti a colmare il *gender gap*, ma che esista la tendenza a portare più in basso i maschi per cause, probabilmente psico-comportamentali, che ancora è difficile determinare con certezza⁵⁶. Inoltre, queste stesse ricerche portano a suffragare la tesi che più tardi le persone ottengono, per esempio, l'accesso ai *social media*, migliori saranno le loro stesse competenze digitali⁵⁷.

In sintesi (e un po' in analogia – che non sembri troppo forzata – con l'uso delle bevande alcoliche al quale occorre 'educare' non solo il fisico), se il proibizionismo totale appare un approccio quanto meno irrealistico, nemmeno un *lassair fair* completo può essere preso come modello, soprattutto se paradossalmente utilizzato con la giustificazione di evitare ad alunni preadolescenti l'esclusione sociale dovuta al mancato uso di strumenti tecnologici a disposizione, di fatto, della maggioranza dei coetanei⁵⁸.

Da un punto di vista giuridico, come è noto, le norme esistono e sono chiare quanto disattese o eluse.

L'art. 2-quinquies del Codice Privacy, in attuazione del GDPR, stabilisce

⁵⁶ G. ABBIATI, *L'uso precoce dei social amplifica le disuguaglianze: servono regole condivise*, intervista pubblicata sul sito *Benessere Digitale*, Università degli Studi di Milano Bicocca, 31 marzo 2025, disponibile al link: <https://www.benesseredigitale.eu/blog/famiglie/uso-precoce-dei-social-amplifica-le-disuguaglianze-servono-regole-condivise/>. Cfr. anche la ricerca dell'*American Psychological Association*, condotta da un team internazionale di ricercatori, per sistematicamente e meta-analizzare 117 studi, comprendendo dati provenienti da oltre 292.000 bambini in tutto il mondo. I risultati sono stati pubblicati sulla rivista *Psychological Bulletin*; l'APA ha pubblicato anche alcune raccomandazioni sanitarie sull'uso dei social media negli adolescenti, disponibili al link: <https://www.apa.org/topics/social-media-internet/health-advisory-adolescent-social-media-use>

⁵⁷ I nuovi media e i nuovi linguaggi recano con sé codici semantici e comunicativi privi di ancoraggi culturali; osserva M. PUGNO, *Effetti perversi dei consumi high-tech sul benessere dei giovani*, in *Eticaeconomia*, Menabò n. 247/2025, p. 3 disponibile al link: <https://eticaeconomia.it/e-tempo-di-riconoscere-i-danni-procurati-ai-giovani-dai-social-media-2/>

«Un'altra attività benefica spazzata è lo studio scolastico, che pur poteva essere potenziato dall'uso dei social media. La distrazione e il disturbo della attenzione però sembrano avere un effetto prevalente, almeno laddove non sono adottati programmi didattici specificamente organizzati con l'uso delle nuove tecnologie. Persino nei dati internazionali PISA sulle competenze scolastiche – ha osservato Twenge – sono stati registrati rilevanti peggioramenti, riguardanti prevalentemente gli studenti in condizioni più svantaggiate. Anche per questa via il problema delle disuguaglianze riemerge come significativo».

⁵⁸ Sul dovere di vigilanza dei genitori vs. il libero accesso del minore ai contenuti della rete, cfr. R. SENIGAGLIA, *L'identità personale del minore di età nel cyberspazio*, cit., pp. 287 ss.

che il consenso al trattamento dei dati personali (necessario per iscriversi a molti servizi digitali) è valido solo a partire dai 14 anni⁵⁹. Il Parlamento europeo ha da ultimo approvato⁶⁰, il 26 novembre 2025, una risoluzione non vincolante con la quale si propone di fissare a 16 anni il limite minimo di età nell'Ue per accedere a *social media*, piattaforme per la condivisione di video e compagni virtuali basati sull'IA⁶¹, lasciando aperta la possibilità ai minori tra i 13 e i 16 anni di accedervi su autorizzazione dei genitori.

Un approccio diverso e compatibile con un uso attualizzato degli istituti di democrazia partecipativa nel mondo della scuola, è emerso di recente con la proposta dei cd. Patti digitali. A promuovere questo, che al momento è uno strumento informale adottato su base volontaria e sulla base di un documento programmatico⁶², sono un Centro di Ricerca universitario ("Benessere Digitale" dell'Università di Milano-Bicocca) e tre associazioni attive nel campo dell'educazione consapevole all'uso dei media (Mec, Aiart Milano e Slowworking). Si tratta di patto di corresponsabilità, che ha l'obiettivo di «favorire l'incontro tra genitori, insegnanti e le molte altre figure educative con cui un ragazzo/a si trova a contatto, in modo che si possano individuare insieme poche semplici regole su cui sia possibile trovare un accordo, a cominciare dall'età giusta per cominciare a usare uno smartphone». Il tentativo è proprio quello di non lasciare soli i ragazzi e il loro genitori rispetto a scelte in controtendenza con quelle maggioritarie, e anzi rendendoli testimoni e socializzatori della loro esperienza.

⁵⁹ Si veda anche il DDL, attualmente all'esame del Senato (AS n. 1136), *Disposizioni per la tutela dei minori nella dimensione digitale*.

⁶⁰ Anche sulla scorta degli orientamenti che la Commissione ha pubblicato, il 14 luglio 2025, sulla protezione dei minori a norma della legge sui servizi digitali, al fine di garantire un'esperienza online sicura per i bambini e i giovani. Cfr. anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato della regione, *Un decennio digitale per bambini e giovani: la nuova strategia europea per un'internet migliore per i ragazzi (BIK+)*, 11 maggio 2022, COM (2022) 212 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0212>. Un'organizzazione non governativa americana Tech Policy press, ha recentemente pubblicato una mappa che mostra gli sforzi legislativi che nel mondo vanno in questa direzione, disponibile al link: <https://social-media-age-tracker.onrender.com/>

⁶¹ Su quest'ultimo aspetto, cominciano a essere numerosi gli studi sulle conseguenze psicologiche ed emotive del ricorso all'uso nell'età adolescenziale di 'compagni' virtuali che dimostrano quanto preferire appunto un *chatbot* a una persona dipenda dalla necessità conforto emotivo che deriva dall'interagire, confidarsi, chiedere consigli senza doversi confrontare con l'alterità reale dell'interlocutore, cfr. il *Rapporto degli adolescenti con l'Intelligenza Artificiale*, promosso da Save the Children e realizzata da CSA Research, contenuto in *Senza filtri. XVI Atlante dell'infanzia (a rischio) in Italia 2025*, disponibile al link: https://s3-www.savethechildren.it/public/allegati/xvi-atlante-dellinfanzia-rischio-senza-filtri_0.pdf

⁶² Il *Manifesto dell'educazione digitale di comunità*, disponibile al link: https://docs.google.com/document/d/e/2PACX-1vQDa031vAXfFzP2253dekFrj2jxJtH9trtNgG5hP0osna4CR8o1Kl28vL5zY6rrEX2h7wj7ldPIHu/pub?urp=gmail_link

6. Come accaduto con le riforme degli anni '70 del Novecento, per imprimere una decisa apertura democratica della scuola, è tempo di concepire politicamente e affermare giuridicamente quali debbano essere, a oggi, gli obiettivi e gli strumenti di istruzione e educazione all'altezza della attuale fase di trasformazione sociale. Anche quella stagione di cambiamenti ha manifestato i suoi insuccessi, è chiaro, ma è lo spirito che l'ha animata che qui si intende sottolineare; la visione che ha portato a pensare necessarie politiche di breve e medio periodo trasformatrici perché portatrici di elementi di novità assoluta (primo tra tutti l'ingresso delle famiglie e degli studenti con ruoli attivi e di responsabilità nella gestione della organizzazione scolastica e l'autonomia scolastica a difesa della libertà di insegnamento del docente). Quelle dei decenni successivi non hanno avuto, al momento, le medesime caratteristiche quanto al cambiamento paradigmatico nell'interpretazione delle politiche scolastiche alla luce della contemporaneità e pienamente dentro l'attuazione costituzionale. A meno che non si ritenga che lo slittamento della vita scolastica dentro le logiche della competizione di mercato soddisfi questi parametri.

Nel sistema dell'istruzione e dell'educazione devono necessariamente convivere politiche del diritto a brevissimo termine, utili a tamponare le tante emergenze (come anche dimostrato da quella legata alla pandemia da Covid), con politiche del diritto a medio e a lungo termine, come paradossalmente ci insegnano, in maniera problematica, il forte 'interventismo' e la visione lunga di Pesi che non sono attualmente regimi democratici (si pensi alla Cina e all'India).

Il digitale ha ampliato, quanto a tempi e complessità, le procedure amministrative nella scuola, rendendo necessaria una riallocazione dei carichi di lavoro non sempre in linea con le mansioni e le responsabilità dei diversi attori in campo; ha reso necessario l'ingresso di nuovi mezzi tecnici di ausilio alla didattica, che quasi sempre rendono ancora più inadeguati i luoghi fisici in cui si svolgono le lezioni e aumentato la necessità di tempo lavoro da dedicare all'aggiornamento continuo del corpo docente e non docente in servizio; ha sollecitato gli studenti a confrontarsi con la fungibilità dell'uso di quegli apparecchi che oramai appaiono e probabilmente sono (non solo per loro) l'irrinunciabile estensione tecnologica del proprio corpo; spinge a ripensare contenuti dei programmi didattici e modalità operative della loro erogazione.

Non si tratta però solo di considerare cosa cambia nelle scuole da quando hanno aperto le porte a *pc* e *smartphone* collegati al *web*, si tratta di comprendere cosa sta cambiando nella conformazione e nell'uso delle capacità di apprendimento e, a monte, delle capacità cognitive degli studenti e con quale impatto sulle abilità relazionali, da esercitare tra pari e come discenti e sia nella sfera della comunicazione razionale sia in quella della comunicazione

emotiva-affettiva (rispetto alle quali la scuola non può essere indifferente⁶³).

Evidentemente, anche nel caso delle istituzioni scolastiche non si è al momento pronti né ad arrestare il declino né a reimpostare il ruolo delle organizzazioni di massa – i partiti, le istituzioni universitarie e gli stessi mezzi di diffusione del pensiero – che, a partire dal dopoguerra e per diversi decenni, hanno concorso efficacemente all’attuazione costituzionale del nuovo modello di comunità nazionale. Non sarà un caso che le organizzazioni appena menzionate sono accumulate dalla ‘missione’ di contribuire alla formazione dell’intelligenza individuale e collettiva, all’acquisizione delle informazioni e all’uso delle capacità critiche, alla pratica del pluralismo delle idee. Tutti fattori caratteristici del costituzionalismo democratico che l’attuale fase del capitalismo digitale o cognitivo impone di riconsiderare.

Agli individui è evidentemente oggi richiesta (e indotta) una trasformazione delle capacità cognitive e alle formazioni sociali, di conseguenza, una trasformazione culturale, anche nel modo di considerare la cittadinanza come leva di promozione individuale nei sistemi democratici⁶⁴. Purché, è il caso di ribadirlo con chiarezza, con gli stessi parametri, oltre che giuridicamente insuperabili, assolutamente insuperati quanto a efficacia auspicata: quelli costituzionali.

Così come la (nuova) scuola della Repubblica italiana era stata, nei primi decenni della sua apertura a tutti, la leva per lo sviluppo in senso pienamente democratico della società civile e politica, oggi le grande complessità legata alla pervasività dell’uso delle nuove e nuovissime tecnologie del digitale (da ultima l’intelligenza artificiale generativa) sulla sfera pubblica devono essere comprese a fondo, in modo che siano nuovamente leva per quella stessa architettura di democrazia costituzionale che non ammette il verticismo e l’autoritarismo dei nuovi ‘poteri’ tecnologici che si sono andati consolidando di fatto negli ultimi anni.

L’attuale contingenza – legata alle trasformazioni sociali determinate

⁶³ È in corso di esame (approvato dalla Camera dei Deputati, il 3 dicembre 2025) il DDL, “Disposizioni in materia di consenso informato in ambito scolastico”, che introdurrebbe l’obbligo di un consenso preventivo per ogni attività scolastica che tratti, anche solo indirettamente, temi legati alla sessualità. Il tema meriterebbe ben altra attenzione, soprattutto rispetto alle finalità di istruzione ed educazione, alle modalità operative di inserimento nei percorsi formativi, alle competenze dei docenti, aspetti peraltro affrontati nelle Linee guida UNESCO sulla *Comprehensive Sexuality Education* e con gli Standard dell’Organizzazione Mondiale della Sanità. Cfr. anche il *Global Education Monitoring Report-GEM* pubblicato dall’UNESCO del 15 febbraio 2023, disponibile al link: <https://www.unesco.it/it/news/publicato-il-global-education-monitoring-report-dellunesco-sulleducazione-sessuale-in-50-paesi-del-mondo/>

⁶⁴ Su libertà giuridica e libertà cognitiva, con riferimento all’apporto dei giuristi sulle tematiche connesse agli avanzamenti della neuroscienza e all’attenzione da parte della riflessione costituzionalistica verso la regolamentazione e la protezione dei dati che si riferiscono allo spazio della nostra mente, cfr. F. CIRILLO, *Neuroprivacy Problemi teorici e prospettive costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2023, specie pp. 229 ss.; M.R. ALLEGRI, *Costituzionalizzare i neurodiritti?*, in *Lettera*, Sito AIC, 5 giugno 2023.

dall'uso massivo delle tecnologie digitali – impone (dovrebbe) di ribadire che il fondamento ultimo dei diritti e dei doveri, così come dei poteri esercitati nella scuola è la dignità. Principio fondamentale, come ricordato in apertura del contributo, che si impone alla Repubblica e alle sue istituzioni come obiettivo da realizzare, ma anche come ‘misura’, il cui significato spetta anche agli studenti (insieme e non meno che alle famiglie⁶⁵) comprendere, perché funzionale all'effettività del diritto all'istruzione.

Credo, in conclusione, che sia utile sottolineare che la definizione del principio di dignità debba includere la percezione di armonia e rispetto, di benessere e realizzazione e non solo l'estromissione di violenza fisica e morale, in quanto potrebbe non essere consapevolmente interpretata tale da persone ancora molto giovani; anche se a dover essere esclusa, direi per definizione, è la sopraffazione tra singoli e tra gruppi, proprio perché la Costituzione sceglie l'uguaglianza come presupposto etico, il rispetto della dignità ma non si esaurisce nella sua mera mancanza e ammette l'esistenza di differenti livelli di aspirazioni – anche materiali – personali e collettive.

Lo ‘spazio’ della scuola deve, anche dal punto di vista simbolico, insegnare a comprendere che per ogni persona la ricerca della dignità è essenziale⁶⁶ e (auspicabilmente) che è opportuno ricondurre e finalizzare ogni legittima e legittimata interpretazione della nozione di ‘merito’ a tale principio⁶⁷.

⁶⁵ V. G. FERRARA, *La pari dignità sociale (appunti per una ricostruzione)*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 1087 ss., ora anche in ID., *Per la democrazia costituzionale*, Editoriale Scientifica Napoli, 2020. Osserva A. SCHILLACI, *Famiglie e dignità delle relazioni: una lettura costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 2/2019, par. 5, «Se il significato della definizione costituzionale di eguaglianza in termini di pari dignità sociale risiede nel superamento di una declinazione esclusivamente formale dell'eguaglianza medesima, a favore di un suo più deciso ancoraggio alle concrete vicende della soggettività, il libero svolgimento della persona assume una posizione centrale e decisiva, sia nella sua dimensione individuale sia nella sua dimensione sociale, e dunque sia nel suo rapporto con il principio di dignità che con il principio pluralista».

⁶⁶ Cfr. Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (PDESC) delle Nazioni Unite recepito in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, art. 13, che prevede il diritto all'istruzione e stabilisce che: «l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità».

⁶⁷ Il tema del merito ha interessato molto la dottrina, non solo giuridica, negli ultimi anni e in particolare successivamente alla scelta di nuova denominazione del Ministero, ponendo l'accento sulla critica al concetto di meritocrazia, che nello spazio di questo contributo non è possibile ricostruire analiticamente, si rinvia almeno a G. MATUCCI, *Merito e Costituzione*, in M. FERRARI, A. MARANESI (a cura di), *Dizionario del merito nei processi educativi*, Morcelliana, Brescia, 2023, pp. 127 ss.; A. SANDULLI, *Un sistema scolastico per lo studente*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2023, pp. 2 ss.; M. BALDACCÌ, *Dalla critica della meritocrazia al diritto all'istruzione*, in A. BALDACCÌ, A. TITONE (a cura di), *Dal merito al diritto all'istruzione. Per una Scuola della Costituzione*, Franco Angeli, Milano 2024, pp. 7 ss.; S. PRISCO, *La scuola nella Costituzione tra inclusione e merito. La virtù del lievitare madre e l'esigenza di leale collaborazione*, in *PasSaggi costituzionali*, 2024, n. 2, pp. 277 ss.; F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica*, cit., pp. 245 ss.; Q. CAMERLENGO, *Dal “merito” ai “meriti”: per una scuola costituzionalmente inclusiva*, in *Osservatorio costituzionale*, 2025, n. 3, spec. pp. 19 ss.

La “dignità” dell’insegnante, nella prospettiva costituzionalistica*

ALBERTO RANDAZZO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sul concetto di dignità e sul collegamento di esso con il lavoro e con altri valori di rilievo costituzionale. – 3. Il lavoro e le sue “connessioni” con altri valori di rilievo costituzionale. – 4. La tutelabilità di categorie di lavoratori e il rilievo costituzionale del lavoro (cenni). – 5. Brevi notazioni sulla funzione dell’insegnante, con specifico riferimento ai diritti e ai doveri di quest’ultimo ed a quelli di chi entra in relazione con lui. – 6. La dignità dei lavoratori e la “specificità” della dignità dell’insegnante. – 7. Cosa è stato fatto e cosa si può fare? – 8. (segue) Politiche pubbliche e insegnamento. – 9. Sul piano sociale. – 10. Una breve conclusione.

1. Questa riflessione prende le mosse da un dato allarmante forse un po’ sottovalutato: il declino delle condizioni, sul piano economico e stipendiale, degli insegnanti di scuola al quale si accompagna (e, in parte, si collega) anche la perdita di autorevolezza di questi ultimi agli occhi degli studenti, delle famiglie e della società, il che – a cascata – produce (indirettamente e tendenzialmente) una serie di conseguenze negative sul piano didattico.

A sostegno di quanto si sta ora dicendo soccorre un rapporto UNESCO pubblicato nell’ottobre 2025¹, dal quale risulta – tra l’altro – che a livello globale la retribuzione degli insegnanti è calata del 4,4% (l’Italia è uno dei Paesi d’Europa nei quali gli stipendi sono tra i più bassi)². Come si diceva, questo dato non ha solo una conseguenza sul piano economico, ma anche su quello del “riconoscimento sociale”³ dei docenti. Incidentalmente sia consentito rilevare che i

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Si fa riferimento al documento dal titolo: “*Global Report on Teachers. Addressing teacher shortages and transforming profession*”, reperibile su unesdoc.unesco.org.

² REDAZIONE EDUNEWS24, *Benessere dei docenti in crisi: il rapporto UNESCO svela la sfida globale degli insegnanti nel 2024*, in edunews24.it. Del rapporto in parola discorre anche A. MAGGI, *UNESCO Institute for Statistics: benessere degli insegnanti in calo a livello globale*, in tecnicadellascuola.it, 22/10/2025.

Inoltre, ciò è quanto emerge anche dal Rapporto Eurydice, *Teachers’ and schools heads’ salaries and allowances in Europe*, richiamato da L. ASTI, *Il declino delle condizioni dei docenti è diventato strutturale. Uno stipendio adeguato non sarebbe solo una giusta rivendicazione, ma la condizione necessaria per una scuola di qualità*, in rivistailmulino.it, 13 giugno 2024.

³ REDAZIONE EDUNEWS24, *Benessere dei docenti in crisi*, cit.

due profili dovrebbero essere autonomi e il primo non dovrebbe condizionare il secondo, ma tant'è. Infatti, "l'immagine dell'insegnante è sempre più spesso vittima di stereotipi e facile bersaglio di critiche, anziché oggetto di rispetto e autorevolezza"⁴.

L'impressione che si ha è che, in linea di massima, aleggi uno stato di frustrazione tra gli insegnanti a motivo della situazione che ora è stata accennata⁵. Si tratta di un malessere che provoca una serie di pericolose e dannose conseguenze; tra le altre, esso, a parere di chi scrive, ha una ricaduta negativa anche sui margini di apprendimento dei discenti⁶, visto che la passione e l'entusiasmo, accompagnati da un'adeguata competenza, costituiscono "ingredienti" preziosi per la trasmissione del sapere, per accendere – cioè – in chi ascolta la curiosità e la voglia di imparare. È stato provato, infatti, che il successo degli studenti è strettamente collegato al benessere dei docenti⁷. Non si trascuri, poi, la scarsa attrattività che oggi riveste questa professione, il che rende difficilmente raggiungibile l'obiettivo – messo in luce dall'UNESCO – di avere 44 milioni di nuovi insegnanti entro il 2030⁸. Non mancano i giovani (al momento di scegliere la propria professione) o i docenti stessi (anche universitari) che pensano che "insegnare non conta più nulla"⁹. Questo convincimento (ad avviso di chi scrive, troppo pessimistico ma frutto di stanchezza) dà luogo ad un problema tutt'altro che trascurabile se si considera il prezioso ruolo di ogni insegnante, qualunque sia l'ordine e il grado, nel favorire processi culturali in grado di rendere migliore il Paese di appartenenza; non è un caso, ad esempio, che Gesualdo Bufalino dicesse che "la mafia sarà vinta da un esercito di maestre elementari".

Ecco perché insegnanti demotivati e sfiduciati, di continuo a rischio di *burnout*, difficilmente possono rendere un buon servizio alla collettività. All'aumento dell'impegno oggi richiesto a chi svolge questa professione non si accompagnano proporzionali gratificazioni¹⁰.

Il tema, quindi, sembra meritevole di particolare attenzione proprio alla

⁴ REDAZIONE EDUNEWS24, *Benessere dei docenti in crisi*, cit.

⁵ Sembra che solo il 23% degli insegnanti pare soddisfatto del proprio stipendio (REDAZIONE EDUNEWS24, *Benessere dei docenti in crisi*, cit.).

⁶ Non manca, inverso, chi sostiene che l'insegnamento non deve essere necessariamente legato all'apprendimento, avendo una funzione autonoma (G.J.J. Biesta, *Riscoprire l'insegnamento*, Milano, 2022, pp. 35 ss.).

⁷ REDAZIONE EDUNEWS24, *Benessere dei docenti in crisi*, cit.

⁸ Cfr. *Global Report on Teachers*, cit. Sul punto, v. anche *World Teachers' Day 2025: Collaboration is key to making teachers thrive* (3 ottobre 2025); *Teachers. Empowering teachers and educators; What you need to know about teachers* (16 giugno 2025), tutti in *unesco.org*.

⁹ Si veda l'intervista di G. Galletta al Prof. E. Testa, dal titolo: "Lascio l'Università in anticipo. Insegnare non conta più nulla", pubblicata su *Il secolo XIX*, il 5 dicembre 2025.

¹⁰ REDAZIONE EDUNEWS24, *Benessere dei docenti in crisi*, cit.

luce dell'indiscutibile funzione sociale¹¹ che ha l'insegnamento al servizio del bene comune e, quindi, della democrazia¹². Se quest'ultima – come chi scrive ha più volte sostenuto – non può privarsi della partecipazione e della cultura (intesa, in particolare, come conoscenza), che costituiscono le due “gambe” sulle quali la democrazia stessa si regge, ben si comprende come l'insegnamento, in grado di “liberare le persone dalla mancanza di istruzione”, svolga un ruolo prezioso per aiutare gli individui a “cavarsela da soli” e, al tempo stesso, “influire sul mondo”¹³.

In altre parole, la “sofferenza” degli insegnanti non solo merita ascolto in forza dei doveri inderogabili di solidarietà di cui discorre, come tutti sanno, l'art. 2 Cost., ma anche perché a soffrirne è l'intero “sistema-Paese”, venendo a essere pregiudicata l'attuazione di una parte rilevante della Carta costituzionale. Non da ultimo, se lo Stato sociale si propone di favorire e di garantire il benessere dei cittadini, tra i quali vi sono ovviamente anche gli insegnanti, il malessere di questi ultimi¹⁴ denuncerebbe il fallimento – almeno al riguardo – della nostra forma di Stato.

Ecco perché, per la ragioni che sono state succintamente esposte, e senza temere di nutrire una “compassione paternalistica”¹⁵ nei confronti della categoria, si è convinti che occorra (ri-)scoprire la “dignità” degli insegnanti, al fine di darne adeguata valorizzazione e tutela.

¹¹ F. ANGELINI, *La scuola nella Costituzione: bilancio e letture prospettiche*, in *Dir. cost.*, 2021, n. 3, p. 28, ma *passim*.

¹² Sul punto, v. gli interventi di Bruni (il 18 aprile 1947) e Della Seta (21 aprile 1947) in Assemblea Costituente.

Molti sono gli autori che mettono variamente in luce il rapporto tra insegnamento e democrazia. Tra gli altri, v., almeno, V. ZANGARA, *I diritti di libertà della scuola*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1959, spec. p. 383; G. FONTANA, *sub* Art. 33, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Comm. Cost.*, Torino, 2006, p. 679; ID., *La libertà di insegnamento*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014, Napoli, 2014, pp. 100 s.; F. ANGELINI, *La scuola nella Costituzione: bilancio e letture prospettiche*, in *Dir. cost.*, 2021, n. 3, p. 40; G. MATUCCI, *La scuola nell'emergenza pandemica, fra inclusione e solidarietà*, in *Quad. cost.*, 2021, n. 3, pp. 623 ss.; R. CARIDÀ, *La libertà di insegnamento e il diritto-dovere di istruzione tra principi, norme e fatti*, Torino, 2024, p. 76; A. CARIOIA, *Lo Stato culturale. Prime riflessioni sul tema*, in *Diritti fondamentali*, 2024, n. 3, pp. 39 s.

Tra i non giuspubblicisti, per tutti, v. J. DEWEY, *Democrazia e educazione. Un'introduzione alla filosofia dell'educazione*, Roma, 2018; ID., *Pedagogia, scuola e democrazia*, Brescia, 2020.

¹³ I riferimenti testuali sono tratti da A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 2000, p. 24, richiamato da A. M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019, p. 249.

¹⁴ Cfr. REDAZIONE EDUNews24, *Benessere dei docenti in crisi*, cit.

¹⁵ L. ASTI, *Il declino delle condizioni dei docenti è diventato strutturale*, cit.

2. Prima di poter discorrere della dignità degli insegnanti al fine di comprendere cosa si intenda con questa espressione e sottolineare se ed in che misura essa sia un valore da salvaguardare, occorre accennare al concetto di dignità *tout court*, pur senza poter indugiare troppo sul punto.

È pacifico che la dignità sia un valore di considerevole rilievo costituzionale, come peraltro risulta avvalorato dai riferimenti di cui agli artt. 3, 36 e 41.

Sebbene non sia possibile operare una “graduatoria” tra i valori costituzionali, che per loro natura sfuggono a qualsivoglia tentativo di gerarchizzazione, è possibile rilevare che se proprio si volessero individuare i valori che alla Carta imprimono lo “spirito”, esprimendo il senso più genuino dell’intero testo del ’48, si potrebbe rilevare che la dignità, la libertà e l’eguaglianza costituiscono mirabile sintesi di tutti i valori costituzionali, che dai primi tre, in qualche misura, discendono e traggono alimento. Tra essi, a loro volta, come sostenuto da un’autorevole dottrina, la dignità si porrebbe quale “metavalore” o “supervalore”¹⁶ che, a differenza di tutti gli altri valori (compresi, appunto, quelli di libertà ed eguaglianza), non sarebbe suscettibile di essere sottoposta ad operazioni di bilanciamento, essendo essa stessa la “bilancia” sulla quale si operano i bilanciamenti¹⁷. La tesi ora accennata appare assai suggestiva e condivisibile, specie se si considera l’inestricabile collegamento che sussiste tra la dignità umana e la persona che, come tutti sanno, dai padri fondatori è stata posta “al centro” della Costituzione ed è il “fulcro” sul quale si regge l’intera impalcatura costituzionale, principio e fine della Carta stessa.

Tuttavia, la dignità incontra il limite rappresentato dalla compresenza (ineliminabile) di una concezione oggettiva ed una soggettiva del valore in

¹⁶ In argomento, per tutti, v. A. RUGGERI – A. SPADARO, *Dignità dell’uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, n. 3, pp. 343 ss.; G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *Associazione dei costituzionalisti*, 14 marzo 2008; A. RUGGERI, *Il diritto all’istruzione (temi e problemi)*, ora in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2009, p. 391; ID., *Appunti per uno studio sulla dignità dell’uomo, secondo diritto costituzionale*, in M. D’AMICO – B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, pp. 1755 ss.; ID., *Dignità dell’uomo, diritto alla riservatezza, strumenti di tutela (prime notazioni)*, ora in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XX, Torino, 2017, pp. 397 ss.; V. BALDINI, *La dignità umana tra approcci teorici ed esperienze interpretative*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 2, p. 1 ss.; C. DRIGO, *La dignità umana*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, 2013, pp. 161 ss.; G. M. FLICK, *Elogio della dignità*, Roma, 2015; A. PIROZZOLI, *Dignità. Le contraddizioni* e G. ZAGREBELSKY, *Dignità e orrore*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Silvestri*, III, Torino, 2016, rispettivamente pp. 1785 ss. e pp. 2635 ss.; G. REPETTO, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl.*, 2016, n. 1, pp. 427 ss.; G. P. DOLSO (a cura di), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Trieste, 2019; G. RAZZANO, *Sulla sostenibilità della dignità come autodeterminazione*, in *Rivista di Bio-diritto*, 2019, n. 2, pp. 95 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La dignità umana come principio “autonomo” per giustificare la tutela dei diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2022, n. 1, pp. 45 ss.

¹⁷ G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità*, cit., § 2.

questione. In base alla prima, sarebbe possibile individuare un concetto di dignità che “metta d'accordo tutti”, potendo assurgere a parametro costituzionale di riferimento; per la seconda, invece, ogni individuo sarebbe portatore di una propria idea di dignità che merita rispetto, anche alla luce del principio costituzionale di autodeterminazione. In questa sede, non vi è lo spazio per indagare tali aspetti e “scendere” nella disputa che sorge tra le due prospettive ora indicate, che però richiedono di essere in qualche modo conciliate al fine di assicurare la convivenza. Non è possibile argomentare le ragioni che spingono chi scrive a rilevare che un ordinamento che si basa sulla certezza del diritto, componente essenziale dello Stato di diritto, non può fare a meno di un concetto “oggettivo” di dignità; al tempo stesso, sulla base del principio pluralista che è alla base della nostra Costituzione, non si può privare di rilievo la concezione “soggettiva” alla quale si è fatto cenno, senza per ciò stesso cedere ad un pericoloso relativismo. Il punto merita di essere approfondito altrove. Intanto, pare che si possa dare per assodato l'inestimabile valore che, in un caso e nell'altro, è da riconoscere alla dignità.

Muovendo da questo assunto, occorre adesso chiedersi se sia possibile riconoscere un particolare “tipo” di dignità ad una peculiare condizione di vita e, nello specifico, ad una o ad un'altra categoria di lavoratori, come si vorrebbe fare in questa sede.

Si anticipa da subito che quanto appena detto è ben possibile, specie se si muove dal concetto di “dignità sociale” inserito dai costituenti nell'art. 3 Cost. e dotato di un proprio “valore positivo”, come si evince dalla giurisprudenza costituzionale¹⁸; è assai significativo che, come peculiare manifestazione ed esplicazione del principio di eguaglianza, la dignità sia stata appunto declinata in senso “sociale”. Non v'è dubbio, quindi, che i *framers* volessero puntare l'attenzione sul rilievo della socialità per “misurare” la dignità umana. In altre parole, partendo dal pacifico assunto che la persona è un essere “in relazione” (o, per dirla con Aristotele, un “animale sociale”), è possibile cogliere l'aspetto relazionale anche della dignità. È, infatti, nell'interazione con gli altri (e, per chi crede, anche con l'Altro) che il valore in discorso viene esaltato e trova compiuta realizzazione nella quotidianità, data da quell'insieme di fattori spaziali e temporali con i quali l'essere umano si deve “confrontare” di continuo, costituendo la realtà nella quale è immerso. Già da queste considerazioni appare palese come il lavoro possa costituire un “ambito” privilegiato (non solo “fisico”), che scandisce – almeno nella maggioranza delle persone e per una parte importante dell'esistenza – il ritmo delle giornate, nel quale la “dignità sociale” può (e deve)

¹⁸ Cfr. Corte cost., 16 dicembre 1970, n. 191.

essere valorizzata e salvaguardata. Se ne ha una conferma dal tenore dell'art. 36, che – com'è noto – commisura la retribuzione al fatto che essa deve essere tale da assicurare al lavoratore e alla sua famiglia una “esistenza libera e dignitosa”, anche a prescindere dalla “quantità e qualità” del lavoro svolto.

In altre parole, la tutela della dignità umana, in considerazione della sua componente relazionale, “passa” anche (o, forse, soprattutto) dal lavoro che si compie nella vita, oltre che da una serie di altri fattori che non interessano specificamente questa analisi.

3. Il lavoro, poi, incide molto sul diritto alla reputazione, riconducibile alla sfera dei diritti della personalità¹⁹ e, quindi, anche a quelli inviolabili di cui discorre l'art. 2 Cost.²⁰; tale diritto, però, non è da riconoscere solo ai singoli (aspetto che qui rileva) ma anche alle istituzioni, in quanto tali (oltre che a ciascuno dei soggetti che in esse lavorano)²¹. Fermo restando che quello di reputazione è un concetto giuridico mutuato dalle Scienze sociali²², non si può fare a meno di rilevare come esso abbia non poche ricadute sul mondo del diritto. Occorre ricordare che “la reputazione è principalmente il giudizio [...] che si forma su un determinato soggetto, sia esso un individuo, una persona giuridica o una istituzione pubblica, avente una dimensione etica sia pubblica che privata”²³. Alla luce di quanto ora appena detto, non si può fare a meno di notare come il diritto alla reputazione di ogni individuo non esaurisca i suoi effetti solo nell'ambito della sfera personale dei suoi titolari, ma finisca per essere condizionato – sul piano della sua attuazione – da una eliminabile componente relazionale, avendo quindi ricadute anche all’“esterno” del singolo soggetto. La reputazione è infatti il giudizio che altri si formano (e, spesso, esprimono) su una persona; se esso è positivo, quest'ultima assume autorevolezza, viene presa in particolare considerazione e, in generale, la vita di relazione di quell'individuo ne trae beneficio. Non v'è dubbio che sulla propria reputazione incida, in gran parte, la propria condotta, tuttavia non mancano “agenti” esterni (reali o falsi) che possano influenzare (nel bene e nel male) l'opinione che un gruppo più o

¹⁹ Per tutti, v. A. RICCI, *Il diritto alla reputazione nel quadro dei diritti della personalità*, Torino, 2015.

²⁰ Un significativo contributo al riguardo è stato offerto dalla Consulta con le decc. nn. 38 del 1973, 86 del 1974, 379 del 1996, 37 del 2019, 132 del 2020, 150 del 2021.

²¹ In argomento, cfr. S. LIETO, *La reputazione delle istituzioni democratiche nella prospettiva del Diritto costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2024, n. 1, pp. 67 ss.

²² ... come rileva S. LIETO, *La reputazione delle istituzioni democratiche*, cit., pp. 70 s.

²³ S. LIETO, *La reputazione delle istituzioni democratiche*, cit., p. 71.

meno ampio di consociati si forma sul conto di un soggetto²⁴. Com'è evidente, quanto si sta dicendo rileva, nello specifico, nell'ambito lavorativo. Si pensi ad un medico che ha la reputazione di essere molto competente; non vi è dubbio che non gli mancheranno i pazienti.

La reputazione, inoltre, è connessa all'onore e si pone quale limite alla libertà di manifestazione del pensiero. Quest'ultima, infatti, com'è noto, incontra non solo il limite "esplicito" del buon costume (*ex art. 21 Cost.*) ma anche quello rappresentato da "beni o interessi diversi che siano parimenti garantiti o protetti dalla Costituzione"²⁵; tra essi è da considerare, come detto, l'onore che comprende il decoro e la reputazione²⁶. La violazione di quest'ultima, attraverso svariate forme di comunicazione²⁷, integra il reato di diffamazione (*ex art. 595 c.p.*).

La reputazione, quindi, com'è ovvio, è strettamente collegata all'identità personale, sulla cui "costruzione" incidono molti fattori durante l'intero arco dell'esistenza. Oggetto, com'è noto, di un vero e proprio diritto, l'identità personale si traduce – in estrema sintesi – nella possibilità che ognuno ha di essere se stesso, ma non rimane immune dall'immagine che altri hanno di sé.

A sua volta, l'identità personale viene forgiata anche sulla base della professione che si svolge, proprio per la capacità assorbente che il lavoro occupa (anche in termini temporali) durante la vita²⁸.

Non è possibile soffermarci su ognuna delle connessioni ora messe in evidenza, ma una cosa sembra certa: alla luce di quanto detto appare innegabile il collegamento che sussiste tra la reputazione e la dignità, tanto che se la prima viene "macchiata" anche la seconda lo è. Pure la giurisprudenza costituzionale, a tal proposito, viene in soccorso. Il giudice delle leggi ha infatti affermato che il diritto alla reputazione è "connesso a doppio filo con la stessa dignità della persona"²⁹.

²⁴ Cfr. S. LIETO, *La reputazione delle istituzioni democratiche*, cit., p. 72.

²⁵ Così si legge in Corte cost., 27 marzo 1974, n. 86, (par. 4 del *cons. in dir.*) che, al riguardo, rinvia a Corte cost., 30 gennaio 1974, n. 20.

²⁶ Corte cost., 27 marzo 1974, n. 86, par. 4 del *cons. in dir.* Com'è noto, il giudice delle leggi ha riconosciuto il diritto all'onore, ad esempio, nelle sentt. 12 aprile 1973, n. 38, 2 novembre 1996, n. 379, 6 marzo 2019, n. 37, oltre che nella sent. n. 86 appena citata. Sul piano delle fonti esterne il (doppio) diritto all'onore e alla reputazione è sancito nell'art. 17 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 ed è (implicitamente) ricavabile, grazie alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, anche dall'art. 8 della CEDU e dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali di Nizza-Strasburgo.

²⁷ ... che possono riassumersi in quelle indicate dal d.lgs. n. 7 del 2016, art. 4, co. 1, lett. a).

²⁸ Sul punto, sia consentito rinviare al mio *Diritto all'identità personale e valori costituzionali. Le linee di un modello, traendo spunto da Luigi Pirandello*, in *dirittifondamentali.it*, 2021, n. 3, spec. p. 386. Sul punto, v. anche G. M. FLICK, *Elogio della Costituzione*, Milano, 2017, p. 34.

²⁹ Corte cost., 26 giugno 2020, n. 132, par. 7.2 del *cons. in dir.* Al riguardo, la Corte opera un rinvio alla sent. 26 novembre 2014, n. 265. V., anche, Corte cost., 12 luglio 2021, n. 150, par. 6.2. del *cons. in dir.*

4. A sostegno di quanto si vuole dimostrare, ossia che gli insegnanti siano meritevoli di una particolare forma di tutela della dignità che è connessa al loro *status* professionale, è possibile rilevare che la Corte costituzionale si è molte volte occupata di particolari “categorie” di lavoratori, mirando a salvaguardarne l’immagine e il decoro. Un’indagine dettagliata delle decisioni della Consulta che rilevano a questo fine esula dal presente lavoro, essendo piuttosto sufficiente richiamare esemplificativamente talune pronunzie a mo’ di campione.

Si pensi, ad esempio, a Corte cost., 8 giugno 1981, n. 100, con la quale il giudice delle leggi ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma (oggi abrogata) che prevedeva la responsabilità disciplinare dei magistrati, al fine di fare salva la reputazione e la dignità dei magistrati stessi ma anche dell’intero ordine giudiziario. La Consulta è apparsa consapevole della “considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione” nonché del rilievo della “dignità dell’intero ordine giudiziario, che la norma denunziata qualifica prestigio e che si concreta nella fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria e nella credibilità di essa”³⁰. Si noti che il giudice delle leggi ricollega la dignità non ai magistrati singolarmente considerati, ma all’“intero ordine”.

Nella sent. 29 maggio 2019, n. 133, invece, la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma relativa alla responsabilità disciplinare dei notai, che prevede una serie di sanzioni nei confronti (anche) di colui che “compromette, in qualunque modo, con la propria condotta, nella vita pubblica o privata, la sua dignità e reputazione o il decoro e prestigio della classe notarile”³¹. Da quanto ora detto, essendo stato escluso dalla Corte il contrasto con l’art. 3 Cost., si deduce che pure per il giudice delle leggi la dignità e la reputazione del singolo notaio o il prestigio e il decoro della intera classe notarile siano valori da preservare.

Si pensi, infine, alla sent. 6 dicembre 2019, n. 259, nella quale la Consulta ha risolto un conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni (in questo caso, l’Emilia-Romagna) annullando la sanzione disciplinare (la radiazione dall’albo dei medici) irrogata dall’Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna (organismo “riferibile allo Stato”)³² ad un medico che era anche assessore regionale alle politiche per la salute, essendo configurabile una “carenza di potere”³³. Anche in questa circostanza, il giudice delle leggi, richiamando l’art. 1 del codice di deontologia medica, ha (implicitamente) mostrato di

³⁰ Corte cost., 8 giugno 1981, n. 100, par. 7 del *cons. in dir.*

³¹ Art. 147, co. 1, lett. a), della l. n. 89 del 1913.

³² Corte cost., 6 dicembre 2019, n. 259, par. 4 del *cons. in dir.*

³³ Corte cost., 6 dicembre 2019, n. 259, par. 6 del *cons. in dir.*

valorizzare “l’immagine (il ‘decoro’) della categoria professionale”. In questo caso, per certi versi simile ai precedenti (perché la questione si ricollega, ancora una volta, alla responsabilità disciplinare di un professionista), la Corte era chiamata ad esprimersi sulla legittimità del soggetto che aveva irrogato la sanzione e non anche sulla legittimità della sanzione stessa, che non sembra in discussione.

Il tema sul quale si sta riflettendo, com’è chiaro, si intreccia con il rilievo costituzionale del lavoro e con le svariate forme di tutela che appresta la Costituzione nei confronti dei lavoratori. Il richiamo, quindi, va alla “copertura” generale che si ricava dal combinato disposto degli artt. 1 e 4 della Carta e a quella, che potremmo definire “particolare”, che si evince dagli artt. 35 e seguenti.

La Repubblica, infatti, è chiamata a “tutela[re] il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni” e a “cura[re] la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori” (art. 35, co. 1 e 2); a quest’ultimo proposito, si potrebbe dire che l’“elevazione economica e sociale del lavoro” (e quindi anche di chi lavora) sta a cuore alla Costituzione, come si deduce dall’art. 46 della Carta. Dal punto di vista prettamente economico, la tutela del lavoro “passa” – come detto – dall’attuazione del già richiamato art. 36 Cost., sul quale non è necessario tornare.

A questo punto dello studio, messo in luce il nesso che può intercorrere tra il valore della dignità e il mondo del lavoro, è arrivato il momento di provare a individuare quale sia lo “specifico” della dignità dell’insegnante, soffermandosi brevemente l’attenzione sulla figura e sul ruolo di quest’ultimo. Come detto all’inizio, si intende limitare la riflessione a tale professione svolta in ambito scolastico, poiché è in quest’ultimo che chi insegna pare oggi incontrare le maggiori difficoltà. Tuttavia, talune considerazioni generali possono essere estese anche ai docenti universitari.

5. Si è già accennato alla funzione sociale degli insegnanti, che appare di tutta evidenza e non bisognosa di particolari approfondimenti. Tuttavia, alcune considerazioni si reputano opportune.

Come osservò Aldo Moro, l’insegnamento è una “comunicazione specialissima, austera e responsabile, del pensiero, la quale corrisponde ad una vocazione tra le più alte che l’uomo possa avere nella vita sociale, di trasmettere cioè alle generazioni nuove il frutto della propria esperienza intellettuale e di aiutarle ad aprirsi coscienti alla vita”³⁴.

³⁴ Il brano è tratto dalla *Relazione su “I principi dei rapporti sociali (culturali)”*, svolta dall’illustre costituente in prima Sottocommissione e reperibile in *nascitacostituzione.it* (come tutti i

Sebbene la Consulta abbia definito l'insegnamento "l'attività del docente diretta ad impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere"³⁵, si è dell'idea che esso si possa considerare "non [...] semplicemente una carriera", ma è una vera alta missione, una vera cura di anime"³⁶, che si alimenta dall'amore verso il proprio lavoro ma anche verso i destinatari dello stesso (gli alunni). È chiaro che, quando le condizioni di contesto affaticano il docente, questo amore "bidirezionale" rischia di risentirne. Com'è possibile assicurare un lavoro ben svolto e "prendersi cura" dei discenti se sono gli stessi docenti che avvertono il bisogno di avere qualcuno che si prenda cura di loro? Com'è chiaro non si intende generalizzare, ma solo provare a "leggere" la situazione complessiva "fotografata" dal Rapporto UNESCO al quale si è fatto richiamo.

A conferma della funzione sociale del docente, è possibile osservare che l'insegnante, ponendosi al servizio degli studenti (primi beneficiari della sua competenza e del suo impegno quotidiano), diventa, allora, un prezioso "mezzo" per far sì che ogni cittadino possa "elevarsi moralmente e intellettualmente"³⁷. Così facendo, com'è ovvio, l'insegnante si pone al servizio della persona umana "in fieri", titolare del diritto "di diventare uomo nella pienezza della sua umanità", come affermò Moro³⁸. Se, come detto, la tutela della persona occupa un posto di indiscussa centralità nella Costituzione, è evidente come sia affidato alla figura dell'insegnante un prezioso (direi, cruciale) compito di attuazione della Carta.

A ciò si aggiunga che gli insegnanti della scuola primaria e quelli della secondaria di primo grado assicurano quel livello minimo ("obbligatorio") di istruzione che i costituenti vollero si richiedesse a tutti (v. art. 34, co. 2, Cost.).

L'istruzione, allora, appare un valore costituzionale meritevole di tutela, funzionale, come detto, al "pieno sviluppo della persona umana" (non solo dei destinatari dell'insegnamento, ma anche di chi insegna) e alla "effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3 Cost.), al "progresso materiale o spirituale della società" (art. 4 Cost.), allo "sviluppo della cultura e [alla] ricerca scientifica e tecnica" (art. 9 Cost.) e all'attuazione di molte altre parti della Costituzione. In generale, come si diceva, l'istruzione appare fondamentale per la democrazia (almeno, perché il "governo del popolo" abbia più *chances* di essere orientato al bene comune), se

passaggi dei lavori preparatori qui citati).

³⁵ Corte cost., 4 febbraio 1967, n. 7, par. 3 del *cons. in dir.*

³⁶ Così si esprime Della Seta, in Assemblea Costituente, il 21 aprile 1947. Cfr. U. POTORSCHNIG, (voce) *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 732.

³⁷ G. BRUNI, Assemblea Costituente, 18 aprile 1947.

³⁸ A. MORO, *Relazione su "I principi dei rapporti sociali (culturali)"*, cit.

si concorda con il famoso motto di Luigi Einaudi “conoscere per deliberare”³⁹.

Non v'è dubbio che la libertà di insegnamento incontri, come tutte le libertà, diversi limiti (anche sulla base del “tipo” di scuola, statale o paritaria), sui quali non ci si intrattiene ma che sono riconducibili – *in primis* – ai diritti e alle libertà altrui, e che l'insegnante abbia una serie di doveri, a partire da quello di fedeltà alla Repubblica e al connesso dovere di adempiere le proprie funzioni con “disciplina e onore” (*ex art. 54 Cost.*), tuttavia l'insegnamento è a sua volta “limitante”. Ciò che si intende dire è che tale libertà costituisce, infatti, un limite per coloro che, a vario titolo, entrano in relazione – sia dall'interno che dall'esterno della scuola (dirigente, personale ATA, colleghi ed altre figure che a vario titolo collaborano con la scuola, alunni, famiglie) – con chi la esercita. Come al solito, tutti i diritti partecipano ad operazioni di bilanciamento, dagli esiti non scontati, che escludono che un valore (seppure costituzionale) possa rivelarsi “tirannico” nei confronti degli altri⁴⁰.

È proprio dalla rilevanza sociale dell'insegnamento, quale servizio al bene comune, che scaturiscono gran parte dei doveri e dei limiti che incombono sull'insegnante⁴¹, ma anche i doveri e i limiti che hanno coloro che si relazionano con lui.

Infatti, la natura di funzione “pubblica” che svolge chi insegna unitamente ai diritti di quest'ultimo si “oppongono” a quelli altrui. Tra i suddetti diritti possiamo annoverare sia quelli che si accompagnano alla libertà di insegnamento (e sono in qualche modo insiti in quest'ultima) sia quelli ai quali si è fatto cenno poco sopra: in particolare, il diritto all'onore e alla reputazione (quali diritti inviolabili) che trovano la loro ragion d'essere nel rilievo costituzionale del valore della dignità. Come si è già detto, se i valori in parola sono propri di ogni persona è possibile individuare forme di tutela specifiche sulla base della professione che si svolge.

Seppure il diritto di critica (quale particolare esplicazione della libertà di manifestazione del pensiero, come lo è – d'altra parte – anche la libertà di insegnamento) sia ampiamente tutelato in un sistema democratico come il nostro, anch'esso – come tutti i diritti – incontra taluni limiti. Non si dubita, poi, che l'autodeterminazione e la dignità dei discenti e delle famiglie, il diritto-dovere di queste ultime di istruire, educare e mantenere costituiscano anch'essi argini

³⁹ L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, 1956, pp. 1 ss.

⁴⁰ Com'è chiaro, il riferimento è C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, Brescia, 2008, ma anche a quanto osservato dalla Corte costituzionale nella sent. 9 maggio 2013, n. 85 (par. 9 del *cons. in dir.*).

⁴¹ In argomento, ci si permette di rinviare al mio *La libertà di insegnamento e i suoi limiti (profili di rilievo costituzionale)*, in *Rivista AIC*, 2025, n. 2, pp. 172 ss.

che incontra l'insegnante, tuttavia non possono arrivare al punto di limitare quest'ultimo fino a non consentirgli di assolvere i diritti e i doveri professionali, nell'autonomia che l'ordinamento gli riconosce. In questo incontro tra diritti e doveri dell'insegnante e diritti e doveri di altri soggetti occorre operare bilanciamenti, che potrebbero tradursi – in ultima istanza – in bilanciamenti tra la dignità dell'uno e quella degli altri. Non si mette in dubbio la seconda, ma il contesto sociale nel quale viviamo, come detto all'inizio di questa riflessione, pare mettere in discussione la prima, sottovalutando, mortificando o dimenticando il ruolo cruciale degli insegnanti. Se si intende dare seguito (e credito) alla tesi accennata poco sopra per la quale la dignità non è bilanciabile se contrastante con altri valori (pure di rilievo costituzionale), si deve però ammettere che la dignità possa entrare in bilanciamento con se stessa, per la semplice ragione che la dignità di un individuo, com'è ovvio, non può “valere” di più rispetto alla dignità di un altro soggetto con la quale entri in conflitto. D'altra parte, non è affatto inusuale l'ipotesi che un certo valore di rango costituzionale contrasti con se stesso. Si pensi, ad esempio, ai casi drammatici, più frequenti nel passato, nei quali una donna rischiava la vita nel partorire; a volte i medici si trovavano nella tragica scelta di salvare la vita della gestante o del neonato (in questo caso, com'è chiaro, a rischio vi è il valore “vita” dell'una o dell'altro).

6. Quanto detto fin qui sembra sufficiente a sostenere la tesi in base alla quale l'insegnante sarebbe portatore non solo della dignità che occorre riconoscergli e garantirgli in quanto persona, ma anche di una particolare “declinazione” del valore in parola a motivo della professione che svolge. Non è un caso, d'altra parte, ad ulteriore sostegno delle osservazioni che precedono, che papa Francesco abbia affermato che “il lavoro è un elemento fondamentale per la dignità di una persona”, esso “ci ‘unge’ di dignità, ci riempie di dignità”⁴². Questa suggestiva affermazione non deve essere fraintesa. Com'è ovvio, anche i disoccupati, in quanto essere umani, con il fatto stesso di essere nati, sono portatori di dignità, ma il lavoro – che, per un verso, fa entrare in relazione con gli altri e, per altro verso, consente di offrire “fondamento” alla Repubblica (cfr. art. 1 Cost.) e di “contribuire al progresso materiale e spirituale della società” (art. 4 Cost.), “riveste” e “dota” il lavoratore di un “surplus” di dignità o, se si preferisce, svolge una funzione di “collante” tra la dignità e l'essere umano, tale che sia pressoché impossibile separare l'una dall'altro. Ovviamente, quella appena proposta è solo una libera interpretazione della frase pronunciata dal Pontefice, ritenuta da chi

⁴² FRANCESCO, *Udienza generale*, 1° maggio 2013 (reperibile in *vatican.va*).

scrive particolarmente efficace ed appropriata nell'ambito del discorso che si sta facendo. Ne consegue che, mentre si è tenuti, nei confronti della collettività, a svolgere il proprio lavoro in modo dignitoso (che significa, ovviamente, anche nel rispetto della legge), non sembra dignitoso non fare il possibile per lavorare (si pensi alla drammatica realtà dei c.d. “*neet*”)⁴³.

Quanto appena detto è riferibile a tutti i lavoratori, non essendo sufficiente a dimostrare la peculiare dignità dell'insegnante, che è possibile individuare nella rilevanza costituzionale e, in generale, sociale di questa professione che è al servizio dell'istruzione (che, come si sa, è settore fondamentale per la crescita del Paese e per l'attuazione della Costituzione). Tale dignità, però, pare spesso “calpestata”.

Al di là dei dati forniti dal Rapporto UNESCO sopra richiamato, la cronaca ci mette spesso al corrente anche delle frequenti aggressioni che subiscono gli insegnanti. Questi casi drammatici sono solo la punta dell'*iceberg*, essendo solo quelli eclatanti. Se si dovessero analizzare i dati forniti dai Pronto soccorso si avrebbe la conferma della gravità della situazione, che manifesta i difficili rapporti tra la scuola e la famiglia, le due principali agenzie educative. Tuttavia, appunto, si tratterebbe comunque di dati relativi, riguardanti gli episodi che sono stati refertati. A questi è da aggiungere una quotidianità complessa, fatta di mancanza di rispetto, di aggressioni verbali, di scarso (o nullo) riconoscimento del lavoro svolto dagli insegnanti. Con ciò non si intende generalizzare, in quanto esistono anche numerosi esempi di virtuosa collaborazione e di buone relazioni tra scuola e famiglia, ma quanto detto mette comunque in allarme.

In ogni caso, al di là dei rapporti tra le due formazioni sociali ora richiamate, il mancato (o lo scarso) riconoscimento degli insegnanti è un dato rilevabile all'interno della società.

Ecco perché si è dell'idea che sia opportuno provare a ridare all'insegnamento quel valore che gli spetta, alla luce di quanto – seppure fugacemente – si è detto in questa sede.

7. A questo punto dell'indagine, si rende opportuno dare conto di quanto è stato fatto e provare a individuare quali possano essere le azioni da

⁴³ L'Italia risulta essere il secondo Paese in Europa, dopo la Romania, ad avere la più alta percentuale di giovani ricompresi tra i 15 e i 29 anni che non lavorano, non studiano né fanno altri percorsi formativi. Nel 2024, il fenomeno è apparso in calo attestandosi al 15,2%, sebbene in alcune Regioni superi il 20%. In generale, a ottobre 2025, gli inattivi (tra i 15 e i 64 anni) sono il 33,2%, considerati su base mensile (dati Istat).

intraprendere per valorizzare la dignità degli insegnanti⁴⁴. È possibile distinguere due “piani”, al di là della sede giudiziaria, sui quali sarebbe auspicabile agire: quello normativo e quello sociale.

È da ricordare che il legislatore è già intervenuto con la l. n. 25 del 2024, che ha introdotto una serie di norme a “tutela della sicurezza del personale scolastico”; tra le altre cose, sono state inasprite le pene nei confronti di chi si rende responsabile di un’aggressione nei confronti di un docente. È stato anche creato un “Osservatorio nazionale” avente una serie di compiti⁴⁵; tra gli altri, è chiamato a “monitorare e analizzare [...] le segnalazioni di casi di violenza commessa in danno del personale scolastico”, “monitorare e analizzare [...] le segnalazioni di eventi indicatori del rischio di atti di violenza o minaccia in danno del personale scolastico”, “promuovere studi e analisi per la formulazione di proposte volte a migliorare la legislazione vigente e promuovere iniziative per favorire un clima di collaborazione tra la scuola, gli studenti e le famiglie”, etc. Anche l’idea di “promuove[re] iniziative di informazione e di sensibilizzazione sull’importanza del rispetto del lavoro del personale scolastico”⁴⁶ sembra particolarmente rilevante.

Assai significativa è stata anche l’istituzione della “Giornata nazionale di educazione e prevenzione contro la violenza nei confronti del personale scolastico”, che si celebra il 15 dicembre di ogni anno⁴⁷.

Sul piano penale, come si accennava poco sopra, è stata inserita una specifica circostanza aggravante comune: “l’aver agito, nei delitti commessi con violenza o minaccia, in danno di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola, a causa o nell’esercizio delle loro funzioni”⁴⁸.

Nella fattispecie di reato di “violenza o minaccia a un pubblico ufficiale”, l’art. 5 della legge in parola ha introdotto una norma in base alla quale “la pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso dal genitore esercente la responsabilità genitoriale o dal tutore dell’alunno nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola”⁴⁹.

Infine, nel caso di reato di “oltraggio a un pubblico ufficiale” (art. 341-bis c.p.), “la pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso dal genitore

⁴⁴ In argomento, si vedano anche le proposte avanzate da L. ASTI, *Il declino delle condizioni dei docenti è diventato strutturale*, cit.

⁴⁵ V. l’art. 1 della l. n. 25 del 2024.

⁴⁶ Art. 2 della l. n. 25 del 2024.

⁴⁷ Art. 3 della l. n. 25 del 2024.

⁴⁸ Si tratta del comma 11-novies, aggiunto all’art. 61 c.p. dall’art. 4 della l. n. 25 del 2024.

⁴⁹ È questo il (nuovo) co. 2 dell’art. 336 c.p.

esercente la responsabilità genitoriale o dal tutore dell'alunno nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo o amministrativo della scuola"⁵⁰. Sebbene si sia convinti che la strada repressiva – pur necessaria in uno Stato di diritto – non risolva i problemi che affliggono un determinato tessuto sociale, nel caso in questione si è dell'avviso che la disciplina adesso richiamata, nel complesso, sia stata opportuna. I ripetuti episodi di violenza nei confronti degli insegnanti, segno tangibile di una mancanza di rispetto verso chi lavora all'interno della scuola, si traducono in una grave offesa (anche) nei confronti di una istituzione fondamentale per la democrazia e sono diventati francamente intollerabili.

Quanto appena detto, però, sembra utile ma non sufficiente a riconoscere compiutamente il ruolo (la dignità, appunto) degli insegnanti.

Ecco perché si è dell'avviso che si debbano immaginare ulteriori misure a livello legislativo. Si prova adesso a suggerirne qualcuna "in ordine sparso".

Si è convinti che sarebbe opportuno provare a "deburocratizzare" questa professione a beneficio, nel complesso, della qualità (si pensi anche all'ambito universitario)⁵¹. La maggiore fatica e il *surplus* di impegno richiesti agli insegnanti sono dovuti anche ad una serie di adempimenti che, necessariamente, distolgono – in termini di tempo e di attenzione – dalla didattica e dalla preparazione che ne deve stare "a monte", che sono gli aspetti fondamentali dell'attività di insegnamento. Senza che vengano pregiudicati principi-cardine della Pubblica Amministrazione (come quello di trasparenza o di imparzialità), affinché se ne possa assicurare il buon andamento, occorrerebbe provare ad alleggerire il peso (a volte, eccessivo) delle procedure burocratiche, il che potrebbe avere benefiche ripercussioni sul piano della qualità dell'insegnamento e sul benessere complessivo di chi lo svolge (un problema, questo, che si pone anche in ambito universitario). Il rischio, altrimenti, è che si perda di vista il compito più importante dei docenti, al quale le migliori energie di questi ultimi devono essere rivolte. Anche questo, ad avviso di chi scrive, significherebbe valorizzare la dignità degli insegnanti.

Occorrerebbe, poi, riflettere sulla possibilità di riconoscere

⁵⁰ È questo il (nuovo) co. 2 dell'art. 341-*bis* c.p.

⁵¹ In riferimento all'ambito universitario si può fare un esempio: la Scheda di monitoraggio annuale (SMA) chiede di indicare quanti sono gli "studenti che proseguono al II anno nello stesso corso di studio avendo acquisito almeno 40 CFU al I anno". Chiaramente, più alta è la percentuale e maggiore è la *performance* del corso di studi. Scevri dall'essere ipocriti dovremmo chiederci quanto indicatori come questo incidano sul livello di preparazione degli studenti. L'impressione che si ha è che l'Università sia una grande "industria" che viene misurata sulla base dei numeri e dei risultati, con la conseguenza che si rischia di perdere di vista la qualità per concentrarsi sulla quantità.

normativamente una maggiore autonomia ai docenti, che ovviamente non contrasti con quella della scuola (ma possa favorirla) e con i diritti delle altre componenti della comunità scolastica (comprese le famiglie).

Per riprendere quanto si diceva all'inizio di questa riflessione, occorrerebbe intervenire per migliorare il trattamento economico degli insegnanti, almeno per "risollevarlo" il nostro Paese che al momento si attesta tra quelli europei nei quali questa categoria di lavoratori guadagna di meno. Come già detto, una maggiore gratificazione sul piano stipendiale avrebbe un doppio effetto: per un verso, gli insegnanti sarebbero maggiormente soddisfatti e motivati nello svolgimento di una professione divenuta più faticosa che in passato; per altro verso, agli occhi della società, ne beneficerebbero in autorevolezza⁵². Questo, però, è un punto quanto mai critico durante questo tempo, se si pensa che nel ddl di bilancio 2026 risultano circa 600 milioni di euro di tagli alla scuola, variamente suddivisi (buona parte riguarda l'edilizia)⁵³. Secondo quanto si legge su un sito molto attendibile, il beneficio che dovrebbero avere gli insegnanti sul piano retributivo è pari ad una cedolare secca a valere sul salario accessorio equivalente fino ad un massimo di 140 euro annui⁵⁴, che non sembra risolvere il problema che si sta qui facendo presente. Senza scendere nel dettaglio, pare chiaro che la generale riduzione dei fondi destinati all'istruzione sia difficilmente conciliabile con l'esigenza di aumentare gli stipendi degli insegnanti. Questo tema, però, solleva una questione generale sulla quale sembra opportuno soffermare un attimo l'attenzione.

8. Nel disegno di legge di bilancio 2026 è prevista la determinazione annuale e non triennale del fabbisogno del personale docente e ATA; come si legge in articoli giornalistici, si stima che si abbia una significativa riduzione dell'uno e dell'altro⁵⁵, che sarebbe motivata dal minore numero di studenti anche a causa del decremento anagrafico.

Non è questa la sede per affrontare tutti i problemi che vive, in questo

⁵² Cfr. L. ASTI, *Il declino delle condizioni dei docenti è diventato strutturale*, cit. Questo A. ha pure rilevato che la categoria ha perso "potere d'acquisto", come si può evincere alla conclusione del processo che ha portato al contratto collettivo del comparto istruzione riguardante il periodo 2019-2021.

⁵³ Cfr. A. GIULIANI, *Manovra 2026, tagliati alla scuola tra 600 e 800 milioni. M5s: avremo meno sicurezza, laboratori e sostegno, ridotte pure le spese di cancelleria!*, in *tecnicadellascuola.it*, 7.11.2025.

⁵⁴ Sul punto, v. E. BRUNO – C. TUCCI, *Manovra 2026, dal salario accessorio alle borse di studio: tutte le novità per la scuola e l'università*, in *www.ilsole24ore.com*, 1° novembre 2025.

⁵⁵ Secondo le stime dovrebbero esserci circa 5660 insegnanti e 2174 unità di personale ATA in meno nella scuola pubblica.

tempo, il sistema dell'istruzione, ma è possibile chiedersi se non sia maggiormente opportuno (per non dire necessario) investire anziché tagliare i fondi, sebbene si sia consapevoli che possano esservi esigenze di *spending review*. Queste ultime, però, sembrano recessive rispetto alla necessità di stanziare risorse per l'acquisto di armi o comunque in spese militari. Da quanto si apprende, dal ddl in parola risulterebbe che il bilancio del Ministero della difesa dovrebbe aumentare di circa il 3,52% in più rispetto al 2025; la "spesa militare previsionale 'pura'"⁵⁶, ossia i "costi per personale, esercizio e investimento (acquisti) in armamento da parte dello Stato"⁵⁷, dovrebbe crescere di un miliardo. Fermo restando che i pochi dati qui riportati potrebbero aver subito intanto qualche variazione, è comunque possibile rilevare che in questo settore (quello della difesa, appunto), a differenza che in altri, non vi sarebbero tagli ma un incremento di spesa⁵⁸.

Sia chiaro che non si intende in questa sede scendere in diatribe di natura politica, ma solo rilevare che il mondo della scuola e dell'università (e non solo) ha bisogno di tutto fuorché di tagli di spesa, qualunque fosse la ragione che ne sta alla base.

Se si concorda sul fatto che l'istruzione costituisca – come detto e come si sa – un settore cruciale per la democrazia, sia fondamentale per formare cittadini attivi e consapevoli che sappiano nutrire uno spirito critico al servizio del bene comune, sia in grado di porre le basi per le nuove classi dirigenti, si ponga al servizio della persona umana e del suo sviluppo (e, quindi, contribuisca all'attuazione della Costituzione), ben si comprende come su questo ambito della vita sociale sia necessario puntare e investire per il bene del Paese, non certo disinvestire. Tutto questo, com'è ovvio, significa anche riconoscere il ruolo fondamentale degli insegnanti all'interno del continuo processo di inculturazione (nel senso buono del termine) delle generazioni più giovani.

Ecco perché, allora, occorrono politiche pubbliche particolarmente attente che abbiano davvero a cuore la cultura e la conoscenza perché il popolo italiano sia più istruito. A questo proposito, i dati che ci consegna l'ISTAT non sono incoraggianti. Senza scendere nel dettaglio, è possibile rilevare che "nel 2024, in Italia, il 66,7% delle persone di 25-64 anni ha almeno una qualifica o un diploma secondario superiore, quota di 13,8 punti percentuali inferiore alla media europea (80,5%)"; com'è stato affermato, "si tratta di un *gap* particolarmente

⁵⁶ F. VIGNARCA, *Spesa militare previsionale "pura" in crescita di un miliardo nel 2026 per l'Italia*, in *milex.org*, 28 ottobre 2025.

⁵⁷ F. VIGNARCA, *Spesa militare*, cit.

⁵⁸ Cfr. S. BAUDINO, *Nel 2026 l'Italia spenderà 34 miliardi per le spese militari: è il nuovo record*, in *lindipendente.online*, 29 ottobre 2025; G. BONAMONETA, *L'Italia si riarma per la guerra, 10 miliardi in più in Manovra per la Difesa*, in *quifinanza.it*, 25 novembre 2025.

significativo, poiché questo titolo di studio è considerato il livello di formazione minimo indispensabile per una partecipazione al mercato del lavoro con un potenziale di crescita professionale⁵⁹, che invece è proprio ciò che si vorrebbe favorire, come adesso si vedrà.

Facendo un passo indietro, stando ancora a quanto è stato già fatto e scorrendo di interventi riformatori nel mondo della scuola, suscita qualche perplessità la riforma portata avanti dalla Ministra Gelmini, con la collaborazione del Ministro Tremonti, le cui conseguenze si avvertono anche oggi. Si tratta di una serie di interventi che – tra il 2008 e il 2011 – hanno cambiato il volto della scuola e dell’università; in particolare, non si può fare a meno di ricordare che sono stati drasticamente “tagliati” i fondi e il numero dei dipendenti della scuola. Secondo quanto risulta da fonte attendibile, dal 2009 al 2011, si è avuto un “taglio” di 81120 docenti e di 44500 unità di personale ATA⁶⁰.

In generale, per ridare dignità agli insegnanti, si dovrebbe forse rimettere in discussione l’idea di scuola che, da un po’ di anni a questa parte, sembra avere la meglio e cioè quella di farla diventare “professionalizzante”. Si possono comprendere le ragioni di questa scelta, ma possiamo davvero preoccuparci solo di avere, un domani, giovani pronti ad affrontare il mondo del lavoro (cosa che sarebbe preziosa, ma che sarebbe da dimostrare), magari con una specializzazione ipersettoriale e che non abbiano le basi necessarie per essere, appunto, coscienza critica dinanzi all’operato della classe politica e, in generale, al cospetto delle grandi sfide del pianeta?

In questa linea, d’altra parte, va l’idea dell’alternanza scuola-lavoro, voluta dal Governo Renzi (2014-2016). A questo proposito, è da chiedersi se questa attività abbia raggiunto i suoi obiettivi e sia stato davvero opportuno investire tante ore⁶¹ in attività extrascolastiche (la cui proficuità, per gli alunni, sarebbe anch’essa da dimostrare); chiaramente, questo tempo che dagli alunni viene impiegato nella “alternanza” non è in aggiunta al normale orario scolastico, ma integrato con quest’ultimo. La conseguenza è che si toglie una parte importante di studio in classe (equivalente a intere materie in meno). La domanda che bisogna onestamente porsi è la seguente: questo sacrificio di ore di scuola ha prodotto i frutti sperati? In altre parole, l’alternanza scuola-lavoro ha funzionato e sta funzionando?

Per non parlare del c.d. orientamento. In astratto, sarebbe molto opportuno

⁵⁹ C. FREGUJA, *Audizione presso la 7ª Commissione al Senato*, svolta il 7 ottobre 2025 e reperibile in *istat.it*.

⁶⁰ C. TUCCI, *Istruzione, in tre anni tagli per otto miliardi*, in *st.ilsole24ore.com*, 17 aprile 2011.

⁶¹ Si tratta di ben 400 ore negli istituti tecnici e professionali e di 200 ore nei licei (v. l. n. 107 del 2015, art. 1, co. 33).

aiutare i ragazzi a scegliere come proseguire gli studi, ma siamo certi che questa attività stia realmente servendo agli alunni? Moltissime sono le ore impiegate dai docenti universitari e, di conseguenza, dagli alunni delle scuole (e dagli insegnanti accompagnatori) nell'orientamento, ma i risultati di questo sforzo sembrano ben pochi, se si misurano in termini di iscrizioni all'anno successivo.

A ciò si aggiungano le modalità di reclutamento dei docenti: rispetto al passato, garantiscono davvero la competenza di chi supera il concorso? A questo proposito, si è dell'idea che una non eccellente preparazione di alcuni docenti può essere una concausa della demotivazione degli stessi o, se si preferisce, potrebbe non costituire un solido supporto per quegli insegnanti. Com'è chiaro, questa è solo un'ipotesi, non semplice da provare, ma che sembra plausibile (chi sa di sapere e di poter dare tanto agli studenti difficilmente si demotiva o, peggio, si "arrende" dinanzi alle difficoltà). Non è mancato chi, in passato, ha definito "fannulloni" i dipendenti della Pubblica Amministrazione (quindi, compresi gli insegnanti), coloro che, in estrema sintesi, non si impegnano e approfittano della propria posizione, circondata da una serie di garanzie. Mi pare corretto stigmatizzare l'operato di chi non compie adeguatamente il proprio dovere, ma questo tipo di linguaggio non mi sembra opportuno né risolve il problema. Con questo, non si intende dire che tutti gli insegnanti svolgano al meglio la propria professione (come sempre, c'è chi fa il proprio dovere e chi, per le ragioni più varie, non lo fa o non lo fa come dovrebbe). Sarebbe da chiedersi se salari più alti possano responsabilizzare maggiormente gli insegnanti (peraltro, non si comprende perché questi ultimi, rispetto alla retribuzione media degli altri dipendenti pubblici, guadagnino circa il 20% in meno, oltre a non avere una serie di altre possibilità che hanno altri operatori del settore terziario)⁶².

Peraltro, valorizzare la dignità degli insegnanti significa anche scegliere di investire sulla loro formazione⁶³, sia preventiva che successiva alla vittoria del concorso.

La prima può avere importanti ricadute anche sulle motivazioni che stanno alla base di chi sceglie di intraprendere questa professione; in altre parole, può servire sia a costruire una solida base di competenze di colui che si accinge ad "affacciarsi" al mondo della scuola ma anche a mettere alla prova le ragioni della scelta di fare l'insegnante al fine di verificare se si è davvero portati per questo lavoro. La seconda, com'è ovvio, appare necessaria per garantire un continuo aggiornamento degli insegnanti, che devono essere chiamati ad affinare e

⁶² L. ASTI, *Il declino delle condizioni dei docenti è diventato strutturale*, cit.

⁶³ Cfr. *World Teachers' Day 2025*, cit.

a migliorare sempre più la propria competenza. Così come per gli studenti, si è dell'avviso che a poco serva una preparazione iperspecialistica priva di basi culturali che appaiono fondamentali e che, si potrebbe dire, “non passano mai di moda” (tutt'altro!), costituendo anzi gli “strumenti” di lavoro principali per consentire una trasmissione del sapere che sia in grado di mettere i giovani in condizione di affrontare le grandi, variegata e complesse sfide globali che oggi investono gli Stati e che, in definitiva, hanno rilevanti ricadute sulla vita di tutti i consociati (e, quindi, anche sulla propria).

Altro tema è quello del dimensionamento scolastico. Se diminuiscono le iscrizioni si perdono uffici amministrativi e si deve procedere ad accorpamenti di scuole. Questo comporta un duro lavoro di equilibrio per i dirigenti. Da un lato, per non perdere studenti, si rischia di abbassare il rigore (spesso a svantaggio della qualità) e di volere andare a tutti i costi incontro ai *desiderata* delle famiglie; dall'altro lato, se si aumenta troppo il numero degli studenti si rischia di avere problemi di spazi e creare disagi, il che poi comporta – come inevitabile conseguenza – un calo delle iscrizioni. In una fase nella quale si tolgono fondi all'edilizia scolastica, mantenere l'equilibrio ossia avere una consistenza della popolazione studentesca che non faccia andare incontro ai rischi ora paventati non è per nulla semplice.

Ovviamente, non si hanno “ricette” o soluzioni rispetto a questo stato di cose (che ora è stato solo accennato). L'impressione che si ha, però, è che le politiche pubbliche – ormai da anni – non stiano investendo seriamente nel mondo della scuola e dell'università. Per lo meno, si è convinti che si potrebbe fare di più. Pare evidente (e questo chi scrive se ne accorge quotidianamente avendo a che fare con gli studenti universitari) che, salvo talune eccezioni, i giovani che “approdano” all'università abbiano lacune importanti, spesso manchino delle basi; hanno, ad esempio, difficoltà a scrivere una tesi di laurea e frequentemente commettono gravi errori di grammatica. In sintesi, il livello della preparazione (anche sul piano della cultura generale) “in ingresso” degli studenti universitari è molto calato.

Chiaramente, sarebbe ingeneroso addossare la colpa di questo stato di cose alla categoria degli insegnanti (anche se qualcuno, forse, si sarà reso responsabile in tal senso), in quanto il problema sta “a monte”: la scuola appare meno efficace di un tempo, sembra essere stata “depotenziata” a causa dei vari interventi che si sono succeduti da molti anni a questa parte. E questo, se davvero stanno così le cose, è un problema per tutti noi, per l'intero Paese.

Talune scelte, almeno in apparenza motivate da ragioni economiche e da una idea di scuola (e, forse, anche di università), come detto,

professionalizzante non sembra aver portato fino ad oggi i risultati sperati. Rallegrano gli ultimi dati che danno conto di una minore disoccupazione, ma c'è poco da sorridere se – come detto – si pensa che il livello di istruzione è ancora molto basso (troppo).

9. In aggiunta agli interventi che si possono mettere in atto sul piano legislativo e che appaiono fondamentali per tutelare l'immagine e la reputazione dell'intera categoria di lavoratori in discorso, è anche a livello sociale che, ad avviso di chi scrive, si deve agire per poter valorizzare la dignità degli insegnanti. In questo senso, muove l'art. 2 della l. n. 25 del 2024 sopra citato. Ben vengano, infatti, iniziative volte ad esporre i problemi del mondo della scuola, mettere in luce la fatica alla quale è oggi chiamato un insegnante e, al tempo stesso, l'importanza di tale professione. Anche questa riflessione, in fin dei conti, mira a questo.

Occorre, in altre parole, trovare le occasioni per discutere – con metodo scientifico o divulgativo – della funzione sociale degli insegnanti, favorire la fiducia nei confronti di questi ultimi (da parte di studenti e famiglie, *in primis*, ma anche di tutti gli altri consociati), dare voce, con iniziative pubbliche, a chi svolge coscienzosamente questo nobile lavoro.

Insomma, occorre accompagnare in vario modo un processo culturale che ridia all'insegnante quel posto di centralità che gli spetta all'interno del contesto sociale e ordinamentale. Com'è chiaro, in questa "operazione", un ruolo rilevante è rivestita dai *mass-media*, anche con l'ausilio delle nuove tecnologie.

Al tempo stesso, è necessario pretendere dai docenti un'adeguata preparazione e richiedere che essi svolgano la loro "funzione pubblica" con "disciplina e onore" (art. 54 Cost.); occorre, però, anche mettere i docenti in condizione di svolgere il proprio lavoro con serenità e determinazione. Infatti, qualunque fattore che possa spegnere l'entusiasmo o affievolire la passione degli insegnanti costituisce un ostacolo che la Repubblica è chiamata a rimuovere (per richiamare, non a caso, l'art. 3 Cost.). Si è dell'idea che la dignità degli insegnanti viene davvero riconosciuta e garantita (per richiamare, questa volta, l'art. 2 Cost.) se si favorisce l'effettiva partecipazione di questi lavoratori all'organizzazione del Paese (cfr., ancora, l'art. 3 Cost.), partecipazione che si può garantire – soprattutto – se si lascia ai docenti la libertà di insegnare (pur sempre entro i limiti ai quali si è accennato) e di offrire, così, il proprio contributo alla società. Ma questo passa, ancora una volta, dal riconoscimento e dalla garanzia della dignità che è loro propria.

10. In Assemblea Costituente, è stato detto che “non è concepibile che vi sia grandezza di Nazione, grandezza di popolo, dove ogni cittadino non abbia la possibilità di crearsi una famiglia e non si senta tutelato nella sua salute, *e dove ogni cittadino non abbia la possibilità di soddisfare il suo desiderio di sapere*”⁶⁴. È proprio a quest’ultimo proposito che “scendono in campo” gli insegnanti che – è possibile aggiungere – non hanno solo il compito di soddisfare il desiderio di sapere, ma anche quello di suscitare e stimolare tale desiderio. Se questo si aggiunge a quanto già detto, sembra ineludibile un intervento dello Stato e della società intera a favore degli insegnanti e della loro dignità, specie in questo momento di particolare stanchezza che essi vivono.

Tuttavia, la valorizzazione della dignità degli insegnanti dipende in parte anche da questi ultimi; essi stessi, infatti, sono chiamati non solo a far sentire la propria voce⁶⁵ (anche attraverso i sindacati di settore)⁶⁶ e far valere la propria autorevolezza ma, prima ancora e soprattutto, a svolgere in modo, appunto, dignitoso, la professione; ciò implica, da parte loro, impegno, passione, scrupolosità, formazione permanente, senso del dovere, consapevolezza (senza presunzione) del proprio ruolo, etc. Proprio gli insegnanti devono essere i primi a non rassegnarsi alla mediocrità, per i motivi che sono stati enunciati, essendo chiamati a prendere coscienza delle responsabilità loro affidate e a puntare all’elevazione morale e culturale dei discenti, nell’interesse generale della collettività.

La scuola, d’altra parte, è presidio di civiltà, luogo in cui si dovrebbe apprendere a convivere con gli altri e a sapersi rapportare con le istituzioni pubbliche (essendo – essa – la prima istituzione con la quale un giovane entra in contatto), sede insostituibile di crescita sul piano culturale. Questa, in estrema sintesi, è la reale “vocazione” (si potrebbe dire, l’identità) della scuola che deve essere preservata e garantita da chi lavora entro le mura scolastiche e, in una sorta di “leale collaborazione” che deve esservi, da chi si trova invece “all’esterno” delle stesse (famiglie, classe politica, società intera). A questi fini, però, il primo passo da fare è, ancora una volta, quello del riconoscimento del lavoro degli insegnanti. Con la riflessione qui condotta non si è inteso sminuire in alcun modo i diritti-doveri delle famiglie (*ex art. 34 Cost.*), ma si è solo inteso sottolineare la necessità che essi vengano conciliati con la libertà di insegnamento (*ex art. 33 Cost.*).

⁶⁴ Si esprime così Fausto Gullo, in Assemblea Costituente, il 18 aprile 1947 (enfasi, ovviamente, aggiunta).

⁶⁵ Si pensi alle vicende del 1988, ricordate da L. ASTI, *Il declino delle condizioni dei docenti è diventato strutturale*, cit.

⁶⁶ Sul punto, cfr. *World Teachers’ Day 2025*, cit.

In conclusione, in un'epoca nella quale il contesto pare non agevolare la condizione dei docenti e nella quale le nuove tecnologie (e, specificamente, l'intelligenza artificiale) rischiano di creare l'illusione⁶⁷ che si possa fare a meno di loro occorre, in definitiva, "riscoprire l'insegnamento"⁶⁸. A tutti è affidato questo compito.

⁶⁷ Tale è, invero, da considerare se si conviene che "il cuore delle attività scolastiche e il loro senso resta quello della mediazione umana tra le discipline e gli studenti, rappresentata dal lavoro quotidiano degli insegnanti" (L. ASTI, *Il declino delle condizioni dei docenti è diventato strutturale*, cit.).

⁶⁸ G.J.J. BIESTA, *Riscoprire l'insegnamento*, cit.

MISCELLANEA

Democrazia rappresentativa e partecipazione politica nell'era digitale. Brevi osservazioni*

TULLIO FENUCCI

SOMMARIO: 1. Fino a che punto la conclamata crisi della liberaldemocrazia è davvero una novità? – 2. Qualche riflessione sulla partecipazione politica nell'era digitale. – 3. Progresso tecnologico e pericoli per la democrazia. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Da molto tempo è luogo comune osservare che le liberaldemocrazie sono percorse da una pluralità di crisi. Nondimeno il pessimismo concretatosi nel riferimento a una crisi più profonda, che sarebbe sottesa a tutte le altre che affliggono le liberaldemocrazie e che si paleserebbe nella forma dello sgimento dell'uomo moderno al cospetto della singolare rapidità del progresso tecnologico¹, a ben riflettere rappresenta solo in parte una novità, dato che già tra le due guerre mondiali che hanno sconvolto il mondo nella prima metà del XX secolo il dibattito europeo sulla crisi del parlamentarismo² o del regime rappresentativo³ si inseriva nel contesto di un filone più ampio di una vera e propria letteratura della crisi che si spingeva fino ad abbracciare l'intera civiltà⁴.

In verità si potrebbe forse controbattere agli odierni profeti di sventura ricordando che, in fondo, fin dalle sue stesse origini nella Grecia classica la democrazia è stata accompagnata dallo spettro della sua crisi. Ciò è evidente

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Cfr. l'intervista al sociologo e filosofo Zygmunt Bauman in W. GOLDKORN, *La fine delle élite. Perché i demagoghi hanno successo*, in *L'Espresso*, 4 luglio 2016, disponibile all'indirizzo <https://lespresso.it/c/mondo/2016/7/4/perche-i-demagoghi-hanno-successo/43109>.

² Crisi irrisolta nella domanda retorica «parlamentarismo, che cosa senno?», riportata in senso critico da C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo* (titolo originale *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 1923 e 1926), Torino, 2004, p. 106. Ben nota è poi la soluzione autoritaria escogitata per essa dall'Autore, quale inevitabile conseguenza della condanna del pluralismo politico.

³ Cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* (titolo originale *Die Repräsentation in der Demokratie*, 1973), Milano, 1989, specie pp. 162 ss. In proposito cfr. anche H. J. LASKI – C. BORGEAUD – F. LARNAUDE – G. MOSCA – M. J. BONN, *L'evoluzione attuale del regime rappresentativo. Cinque risposte a un'inchiesta dell'Union Interparlementaire* (titolo originale: *L'évolution actuelle du régime représentatif. Cinq réponses à une enquête de l'Union Interparlementaire*, 1928), Bologna, 2011.

⁴ Cfr. ad esempio J. HUIZINGA, *La crisi della civiltà* (I ed. olandese 1935), Milano, 2012.

nelle riflessioni di Platone, quando ad esempio sottolinea come da una società troppo libera si precipiti inevitabilmente nella servitù⁵ e mostra come la disintegrazione dell'individuo e a seguire dell'intera società, scaturente dal predominio dei desideri e degli istinti sulla parte razionale dell'uomo⁶, è il processo che accompagna la transizione dalla democrazia alla tirannide⁷.

Fatte tali premesse, il presente contributo si incentra principalmente su un'indagine sulle ricadute, potenziali o reali, dell'evoluzione tecnologica sulla democrazia rappresentativa e sulla partecipazione politica popolare, la quale rappresenta uno dei presupposti necessari della democrazia moderna di massa e del suo funzionamento⁸, nonché sui pericoli correlati⁹.

Giuliano Amato, in un incontro di studi tenutosi all'Università di Roma Sapienza il 1° luglio 2025 in occasione della presentazione del libro «Non solo sulla Carta. Quattro lezioni necessarie sulla Costituzione» da lui scritto assieme ad Augusto Barbera, Andrea Manzella e Enzo Cheli, ha rilevato il preoccupante fenomeno della fine della partecipazione politica dei cittadini nell'ambito dei partiti. In sostanza per Amato la partecipazione politica vera e propria non può ridursi al momento elettorale, passaggio importante ma non certo esaustivo della partecipazione popolare in una democrazia funzionante, quanto manifestarsi nelle feconde discussioni, caratterizzanti un tempo la vita dei partiti politici, finalizzate alla realizzazione di una sintesi decisionale. Molto acutamente, infatti, egli ha identificato il maggiore elemento di criticità e debolezza degli attuali sistemi partitici, in Italia evidentemente come in altri Paesi democratici, nel venir meno della partecipazione politica dei cittadini nella forma del dibattito all'interno dei partiti, prodromico al raggiungimento di decisioni fondate sul consenso. In una democrazia davvero funzionante da simili confronti interni scaturiscono le scelte destinate a produrre effetti all'esterno ed in particolare nelle assemblee rappresentative dove operano i gruppi parlamentari che rappresentano la proiezione dei partiti stessi.

In effetti il ruolo dei partiti politici in una democrazia rappresentativa dovrebbe essere quello di operare quale tramite tra la società civile e le istituzioni, sicché, venendo meno tale funzione, si perde la principale ragion d'essere

⁵ Cfr. PLATONE, *Repubblica*, in G. REALE (a cura di), *Platone. Tutti gli scritti*, Milano, 2004, libro VIII, pp. 1280 ss.

⁶ Cfr. PLATONE, *Repubblica*, cit., libro IX, pp. 1286 ss.

⁷ Cfr. in proposito anche J. H. HALLOWELL, *Il fondamento morale della democrazia* (titolo originale *The Moral Foundation of Democracy*, 1952), Milano, 1995, pp. 127 ss.

⁸ Cfr. F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Bologna, 2007, pp. 23 ss.

⁹ Anche in merito alla libertà di informazione emergono nuovi problemi a causa dell'evoluzione tecnologica. Per un approfondimento sulla libertà di informazione cfr. A. LOIODICE, *Contributo allo studio della libertà di informazione*, Napoli, 1969.

degli stessi, con il conseguente rischio che i cittadini percepiscano le decisioni politiche assunte poi nelle sedi istituzionali come estranee se non addirittura imposte.

Già diversi decenni fa autorevole dottrina osservava che i partiti politici invece di svolgere la loro funzione di rappresentare politicamente e quindi a livello generale il popolo integrandolo nella sua interezza nello Stato tendevano di frequente a degenerare nella rappresentanza di interessi particolari¹⁰. La medesima dottrina metteva poi anche in evidenza la crisi delle istituzioni parlamentari, sottolineando come tale crisi non fosse solo un fenomeno italiano¹¹.

Oggi il regime rappresentativo appare in difficoltà nei Paesi cd. di democrazia consolidata, con la delegittimazione delle istituzioni rappresentative e dei tradizionali partiti politici di massa che di volta in volta le hanno incarnate, a cui fa da contraltare il contemporaneo affermarsi di nuove forme di aggregazione politica che contestano apertamente il governo rappresentativo e vengono in vario modo ricondotte sotto l'etichetta di populismo¹².

Eppure si è fatto notare che, fin dall'inizio del XX secolo, vari studiosi dubitavano dell'effettività della funzione dei partiti politici di massa di strumento di raccordo tra società e istituzioni; al contrario tali partiti erano piuttosto ritenuti una sorta di barriera, essendo dubbia la loro capacità di rappresentare i cittadini¹³.

Quale potrebbe essere dunque l'aspetto nuovo della crisi odierna dei partiti politici e quindi del regime rappresentativo? Per rispondere a tale quesito vale preliminarmente ricordare l'esistenza di vincoli derivanti dall'adesione degli Stati a plurime organizzazioni internazionali, operanti fuori dal circuito della legittimazione democratica, che ne limitano di fatto la sovranità e in particolare, almeno per quanto concerne i Paesi aderenti all'Unione europea, il massiccio trasferimento di poteri e competenze ad istituzioni sovranazionali solo in parte rispondenti al circuito rappresentativo nonché, anche in conseguenza di ciò, la tendenza all'espansione del ruolo dei governi nazionali a danno delle assemblee rappresentative. Nondimeno si potrebbe sostenere che la più significativa novità che connota la presente crisi consista nella circostanza

¹⁰ Cfr. V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, relazione al I Congresso Nazionale di Dottrina dello Stato: «La funzionalità dei partiti nello Stato democratico» (Trieste, 1966), pubblicata nei relativi *Atti* (Milano, 1967), ora in Idem, *Stato Popolo Governo, Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 210.

¹¹ Ivi, p. 219.

¹² Sul tema populismo e sulla relativa, copiosa, bibliografia cfr. T. FENUCCI, *Riflessioni sul populismo*, in *federalismi.it*, 2019, 14.

¹³ Cfr. in merito A. BARBERA, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 1989, 4, pp. 547-548.

che l'evoluzione tecnologica abbia fatto venire meno il dialogo preparatorio, la dialettica democratica: l'assenza di una vera discussione in seno ai partiti a partire dal livello locale nonché quella di un confronto civile tra i partiti stessi fuori e dentro le assemblee parlamentari ne delegittima l'azione, svilendoli così a meri comitati elettorali in funzione dei leader di turno.

Nel nuovo ambiente politico così creatosi sono a loro agio piuttosto quei partiti i cui quadri dirigenti e i cui militanti preferiscono protestare, alzare la voce e cercare lo scontro verbale, agitare slogan rilanciati dalla Rete piuttosto che discutere pacatamente nelle sedi appropriate. Si assiste così alla sostituzione del confronto costruttivo, volto a far emergere il consenso, con la vuota ma rumorosa presenza immateriale che si palesa tramite i nuovi strumenti tecnologici al solo scopo di ottenere un aumento di gradimento nei sondaggi di opinione.

2. In un clima siffatto la partecipazione politica dei cittadini è frustrata.

Vale osservare in proposito che il tema della partecipazione politica è alquanto sfaccettato¹⁴ e affrontato da molteplici studi, alcuni dei quali concludono che ne esistono vari tipi, non tutti evidentemente soddisfacenti, in quanto essa può confinare i cittadini in un ruolo passivo, coagulando il loro consenso intorno a scelte prestabilite, oppure essere limitata al momento informativo e consultivo o infine essere davvero attiva, mentre secondo altri la crisi delle moderne democrazie sarebbe piuttosto da collegarsi a un eccesso di partecipazione¹⁵.

Un'adeguata partecipazione popolare è certamente elemento fondamentale per la salute di uno Stato democratico e del suo regime rappresentativo.

Tra i fattori che contribuiscono ad inficiare la partecipazione politica dei cittadini un ruolo di rilievo sembra oggi sia svolto dall'evoluzione della tecnologia nelle comunicazioni e da quello che si palesa come un vero e proprio mutamento antropologico conseguente ad essa. Nella specie l'applicazione della tecnologia alle comunicazioni in campo politico ha prodotto notevoli cambiamenti nel corso del tempo, ma soprattutto l'avvento dell'era digitale sembra abbia contribuito a stabilire un illusorio rapporto diretto tra i leader politici e le masse degli elettori-utenti, con ricadute negative sulla partecipazione effettiva dei cittadini all'assunzione delle decisioni politiche.

¹⁴ Cfr. A. SAVIGNANO, Voce *Partecipazione I. Partecipazione politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, 1982, p. 2.

¹⁵ Cfr. F. PIZZOLATO, *Partecipazione e partecipazionismo nello Stato democratico*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, 1, p. 7.

Di conseguenza oggi i partiti, in particolare modo in Europa, tendono ad avere sempre meno iscritti, ad essere dotati di un'organizzazione più snella e non più capillarmente diffusa sul territorio, a operare soprattutto quale strumento di supporto alle campagne elettorali¹⁶. Da questo punto di vista la situazione non appare nuova, invece, negli Stati Uniti, dove i partiti erano già in prevalenza macchine elettorali.

La funzione dei partiti politici dovrebbe essere quella di garantire che il Parlamento sia espressione della volontà politica popolare, in modo da far sentire il popolo sufficientemente rappresentato in Parlamento, essendo i partiti politici «in quanto gruppi parlamentari, esponenti di un sistema rappresentativo di governo e, in quanto organizzatori di masse, rappresentanti di un sistema plebiscitario di governo»¹⁷. Dalla democrazia all'interno dei partiti dipende così l'esistenza della democrazia nello Stato: una costituzione rappresentativa può esistere se viene lasciato «sufficiente spazio di azione alle forze plebiscitarie all'interno delle associazioni e dei partiti»¹⁸.

Nondimeno, a fronte della crisi di legittimazione politica e sociale dei partiti politici tradizionali di massa, non appare intaccato il potere che essi esercitano nella vita politica e istituzionale degli Stati moderni e quindi non sono i partiti in sé ad essere in crisi quanto la loro capacità di interpretare le istanze popolari e trasmetterle alle istituzioni rappresentative¹⁹. Infatti il controllo della selezione delle candidature e della scelta dei collegi in occasione delle tornate elettorali è saldamente nelle loro mani, al punto che nelle società industriali progredite è molto difficile che qualcuno possa conseguire una carica politica di natura legislativa senza il supporto decisivo di un partito o di una coalizione di partiti²⁰, sicché ai fini delle funzioni di «reclutamento del ceto politico» e «competizione elettorale» i partiti politici sembrano tuttora «insostituibili»²¹.

¹⁶ Cfr. M. GALDI, *Il limite del doppio mandato e la "democrazia dei cittadini". Riflessioni a margine di Corte cost. sent. 10 luglio 2019, n. 173*, in *Consulta online*, 2019, III, p. 570.

¹⁷ V. E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (titolo originale *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, 1958), Torino, 1994, p. 64.

¹⁸ *Ivi*, p. 93.

¹⁹ Cfr. A. ALGOSTINO, *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Nomos*, 2005, 3, p. 9; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, 1, p. 226.

²⁰ Cfr. B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo* (titolo originale *The Principles of Representative Government*, 1997), Bologna, 2010, pp. 270 ss. Cfr. peraltro G. MOSCA, *Elementi di scienza politica* (1923), ora in G. SOLA (a cura di), *Scritti politici di Gaetano Mosca*, vol. II, Torino, 1982, p. 712, che già circa un secolo fa riteneva possibile l'elezione solo di chi era sostenuto da un gruppo organizzato.

²¹ V. M. CALISE, *Il destino dei partiti*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, 1, p. 116.

Allo scopo di rimediare al deficit di democraticità del sistema politico, da più parti si propone di ovviare con una maggiore partecipazione diretta dei cittadini alla vita pubblica, che ciclicamente si ipotizza realizzabile tramite le nuove tecnologie²². Questa non è la sede per esaminare le diverse forme attraverso le quali i cittadini possono essere legittimamente chiamati a partecipare alla vita pubblica fuori dal circuito rappresentativo, nondimeno vale qui osservare che la democrazia moderna, fondata sulla sovranità popolare e caratterizzata dalla partecipazione democratica, per funzionare davvero non può prescindere dal meccanismo della rappresentanza, dovendo così necessariamente palesarsi nello Stato rappresentativo²³.

Tuttavia, come è noto, in origine democrazia e governo rappresentativo non coincidevano e anzi erano considerati concetti distinti e persino contrapposti²⁴, essendo la prima identificata con la democrazia diretta e il secondo con il regime politico fondato sulla rappresentanza censitaria²⁵. Oggi una simile contrapposizione, specchio di quella tra tradizione democratica e liberale, non sarebbe più proponibile; come è altresì noto, lo Stato democratico rappresenta lo sviluppo di quello liberale a cui è legato da una parziale continuità²⁶ e la sua esistenza non può prescindere dal ruolo di intermediazione dei partiti politici.

Permane invece la contrapposizione ideale tra la democrazia rappresentativa e quella diretta, con la caratteristica distintiva di quest'ultima identificabile nella «compresenza fisica dei cittadini in occasione delle deliberazioni sulla cosa pubblica»²⁷. Sebbene i moderni ordinamenti liberaldemocratici prevedano uno spazio per gli strumenti di diretta partecipazione popolare, in verità solo impropriamente identificabili con la vera e propria democrazia diretta²⁸, è impossibile negli Stati moderni affidare la gestione della cosa

²² Cfr. S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, 1993, 4, pp. 570 ss.

²³ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, a cura di F. Modugno – A. Baldassarre – C. Mezzanotte, Padova, X ed. 1991, vol. I, p. 426.

²⁴ Cfr. A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in *Consulta online*, 2015, I, p. 198; N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia* (1985), Milano, ed. digitale 2012, cap. 6.

²⁵ Cfr. T. FENUCCI, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, 2021, p. 46, dove si dà atto della contrarietà nei confronti della democrazia, intesa come diretta e in quanto tale ritenuta distinta dal preferito regime aristocratico-rappresentativo, espressa da Sieyès in Francia nel 1789 e dai padri costituenti statunitensi fin dall'epoca della Dichiarazione di indipendenza.

²⁶ Cfr. M. VOLPI, *Le forme di Stato*, in G. Morbidelli – L. Pegoraro – A. Rinella – M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016, p. 284 e ora in G. Morbidelli – M. Volpi – G. Cerrina Feroni, *Diritto costituzionale comparato*, Torino, 2024, p. 192.

²⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon – F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 109.

²⁸ Ivi, p. 110.

pubblica e specificamente il potere legislativo al popolo nel suo insieme²⁹.

Già oltre un secolo fa Max Weber osservava che i meccanismi della democrazia diretta, fondati sull'alternativa secca tra un sì e un no, non permettevano di partecipare alla formazione di decisioni complesse volte a comporre interessi in conflitto³⁰. Inoltre, almeno in teoria, la democrazia diretta è ostacolata dalla circostanza che i governati, non potendo accedere alle informazioni necessarie di cui dispongono invece i governanti, non sono in grado di maturare un livello adeguato di competenza per adottare decisioni davvero meditate e ragionevoli³¹.

3. In tale quadro l'eccezionale sviluppo della tecnologia digitale potrebbe offrire il miraggio di usufruire di luoghi immateriali chiamati a soppiantare le istituzioni rappresentative e a rendere superflui i tradizionali partiti di massa; in altri termini, per realizzare la democrazia diretta non sarebbe più necessaria la compresenza dei cittadini in uno stesso spazio fisico, ma potrebbe bastare quella in uno spazio immateriale potenzialmente illimitato.

In proposito, tuttavia, vale preliminarmente osservare che un voto più frequente e veloce grazie alla crescita tecnologica non condurrebbe alla democrazia diretta, ma piuttosto ridurrebbe la democrazia a un semplice procedimento di ratifica di tipo plebiscitario, in cui i cittadini non parteciperebbero alla formazione delle decisioni politiche, ma si limiterebbero ad esprimere il loro assenso o dissenso a scelte fatte da altri³².

Altra minaccia per la democrazia rappresentativa può essere identificata nel già ricordato (e sempre più frequente) ricorso ai sondaggi, tendenti ad affidare a un campione ristretto di cittadini la possibilità di esprimere opinioni politiche a nome di tutti gli altri, con grave vulnus per il processo democratico e con il risultato nefasto di condizionare i rappresentanti a perseguire politiche di corto respiro, tipiche dei periodi preelettorali³³, o peggio ancora a fare a gara

²⁹ Cfr. C.-L. DE SECONDAT DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi* (titolo originale *De l'esprit des lois*, 1748), Milano, 1989, pp. 312 s.; B. CONSTANT, *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni* (titolo originale *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, 1819), Torino, 2005, specie pp. 12, 13 e 31.

³⁰ Cfr. M. WEBER, *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti* (titolo originale *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, 1918), Roma-Bari, 1993, p. 112.

³¹ Cfr. G. GEMMA, *Note critiche sull'ideologia radicale della democrazia*, in *Rivista AIC*, 2018, 3, p. 210.

³² Cfr. S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica*, cit., pp. 571 s. e persino W. LIPPMANN, *L'opinione pubblica*, (titolo originale *Public Opinion*, 1922), Roma, ed. digitale 2015, parte V, capitolo XIV, paragrafo 6.

³³ Cfr. S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica*, cit., pp. 578 ss.

a chi fa più chiasso per ottenere un aumento virtuale del consenso elettorale.

La pervasività della Rete digitale globale ha introdotto nel contesto democratico nuovi strumenti di comunicazione politica e di reperimento delle informazioni, diversi dai mass-media tradizionali, che plasmano sempre più profondamente le opinioni dei cittadini, anche in materia elettorale. Con l'irruzione della tecnologia digitale fin nell'intimità della vita quotidiana, assieme alle opportunità, si presentano non pochi pericoli per la democrazia rappresentativa e quindi per la democrazia *tout court* ³⁴.

Innanzitutto vengono in rilievo i motori di ricerca digitali, veri e propri mass-media in quanto attraverso di essi gli individui, navigando in Rete, reperiscono la maggior parte delle notizie. Nel fare ciò gli utenti lasciano traccia delle ricerche effettuate: viene così in rilievo il problema dei *big data*, quell'enorme massa di dati letteralmente seminata dagli utenti quando navigano in Rete, traccia digitale sfruttata a fini commerciali³⁵ ma evidentemente esposta ad essere utilizzata anche per manipolare il consenso politico³⁶.

Accanto ai motori di ricerca si pongono poi i *social network*, che rappresentano sia luoghi immateriali di discussione che autentici mass-media. La partecipazione politica sui *social network* e sulla Rete in genere non presenta una forma prestabilita, ma è suscettibile di generare movimenti politici più o meno strutturati o durevoli³⁷.

Peraltro, molteplici sono i potenziali strumenti di partecipazione politica in Rete a disposizione dei cittadini: voto on-line, forum, blog etc., fino, appunto, ai *social network*.

Proprio questi ultimi, la cui diffusione planetaria risale già alla fine del primo decennio del XXI secolo, hanno costituito un'autentica rivoluzione nel mondo della comunicazione e stanno profondamente influenzando ogni aspetto della vita personale e sociale, con ricadute anche sul piano politico-rappresentativo.

Oggi la tradizionale linea di separazione tra diritto pubblico e diritto privato tende a sfumare per la presenza di soggetti privati che esercitano di fatto poteri di natura pubblica, cosa che ha indotto la dottrina ad usare l'espressione

³⁴ Cfr. A. LAMBERTI, *L'ambiente digitale: una sfida per il diritto costituzionale*, in *federalismi.it*, 2022, 4, p. 435: «Il nuovo ambiente digitale, se rappresenta un'indiscutibile occasione di potenziamento delle libertà dei singoli ... pone altresì nuove e difficili sfide per la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e per la stessa tenuta dei nostri sistemi democratici».

³⁵ Cfr. G. DE MINICO, *Big Data e la debole resistenza delle categorie giuridiche*. Privacy e lex mercatoria, in *Diritto Pubblico*, 2019, 1, p. 90.

³⁶ Cfr. M. DELMASTRO – A. NICITA, *Big data*. Come stanno cambiando il nostro mondo, Bologna, 2019, ed. digitale, capitolo 5, paragrafo 5.

³⁷ Cfr. D. MORANA, *Lo «Stato digitale». Partiti e partecipazione politica nell'era digitale: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, 2, p. 491.

«poteri privati»³⁸. Se è vero che nuove tecnologie digitali e intelligenza artificiale si sono inizialmente sviluppate sotto l'egida del governo statunitense, fortemente stimolate dal supporto delle agenzie di *intelligence* e dalle priorità militari³⁹, in seguito nell'area del cd. mondo occidentale un ruolo preponderante è stato assunto da gigantesche imprese tecnologiche statunitensi, le cd. *Big Tech*, alla cui straordinaria espansione di potere economico-mediatico ha fatto da contraltare quella di analoghe mastodontiche imprese cinesi, queste ultime però operanti nell'ambito di un sistema di soffocante controllo statale dell'economia e della politica da parte dell'onnipotente apparato del partito comunista.

Cina a parte, in proposito a tale situazione non appare inappropriato utilizzare l'espressione «Medioevo digitale», sia con riferimento all'arretramento dei poteri pubblici e all'espansione a lungo incontrollata di poteri privati di enormi dimensioni (che solo di recente stanno cominciando a dover fare i conti con crescenti limitazioni giuridiche alle proprie attività in Rete a tutela degli utenti, per ora in particolar modo nell'ambito dell'Unione europea), sia all'imbarbarimento della vita pubblica derivante dall'uso della Rete come mezzo di diffusione di odio⁴⁰ o sistematica e fraudolenta diffusione di notizie false, le c.d. *fake news*⁴¹. A proposito di queste ultime vale aggiungere che la disinformazione, certamente non nata con la Rete ma senz'altro da essa amplificata, è divenuta ormai piuttosto frequente e oggi, grazie agli enormi progressi nel campo dell'intelligenza artificiale, si manifesta anche nel più recente e preoccupante fenomeno dei *deepfakes*⁴².

La discussione politica in Rete è ingannevole anche a causa della stessa struttura di quest'ultima, che tende a confinare l'utente nel ristretto ambito delle sue opinioni e a fornirgli facili conferme ai propri convincimenti⁴³.

L'ambiente digitale favorisce poi l'insorgere di posizioni estreme ed inconciliabili, con le ingiurie che si sostituiscono alle argomentazioni, a cui si aggiunge la possibilità di influenzare l'orientamento elettorale degli individui

³⁸ Cfr. D. SCOPELLITI, *Poteri privati e responsabilità pubbliche dei social network al tempo della democrazia digitale*, in *federalismi.it*, 2024, 7, p. 229.

³⁹ Cfr. K. CRAWFORD, *Né intelligente né artificiale. Il lato oscuro dell'IA* (titolo originale *Atlas of AI: Power, Politics and the Planetary Cost of Artificial Intelligence*, 2021), Bologna, 2021, p. 267.

⁴⁰ Cfr. P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, 2019, 1, p. 76.

⁴¹ Per un'ampia bibliografia sul tema cfr. T. FENUCCI, *Rappresentanza politica*, cit., nota 82, pp. 82 s.

⁴² Cfr. in merito M. E. BUCALO, *Intelligenza Artificiale e deepfakes: le nuove frontiere della disinformazione e i possibili rimedi giuridici*, in *MediaLaws*, 2024, 3, pp. 55 ss.

⁴³ Cfr. G. DEMURO, *Il Forum – Le sfide della democrazia digitale*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2019, 3, p. 234.

sulla scorta dei dati sparsi da questi ultimi nel corso della loro navigazione, non sottacendo infine il rischio della sorveglianza di massa esercitata tramite la Rete⁴⁴. In tal modo il vantato spazio di libertà della Rete, che dovrebbe aumentare il tasso di democrazia favorendo la partecipazione dei cittadini nell'assunzione consapevole delle decisioni politiche, appare piuttosto un'utopia.

Ormai i *social networks* hanno assunto un'influenza determinante anche nel campo della comunicazione politica e sempre più persone apprendono le notizie esclusivamente tramite essi. Ciò fa sì che le informazioni filtrino attraverso le scelte degli algoritmi attraverso meccanismi opachi.

Come in moltissimi altri campi, anche nella diffusione delle informazioni e nell'ambito della propaganda politica è chiamata a giocare un ruolo crescente l'intelligenza artificiale⁴⁵. Al cospetto di un simile e inarrestabile sviluppo si potrebbe assistere al trasferimento del potere decisionale dai rappresentanti del popolo, scelti con libere elezioni e sottoposti al controllo dell'opinione pubblica (la cui esistenza è notoriamente «strettamente connessa» alle «forme di governo democratiche»⁴⁶), ad oscuri e irresponsabili algoritmi, che dominano già molta parte della nostra esistenza⁴⁷, o magari, più precisamente, a chi li programma e controlla.

La scarsa trasparenza con cui circolano le notizie in Rete rischia di isolare i cittadini in sistemi autoreferenziali dove non vi è autentico dibattito tra posizioni differenziate o scambio di opinioni e confronto tra idee differenti, con la conseguenza di favorire «una involuzione sociale e politica nel segno della frammentazione, polarizzazione e radicalizzazione»⁴⁸.

In altre parole, l'asserita superiorità della democrazia elettronica, digitale o della Rete a seconda di come la si vuol chiamare, su quella rappresentativa rischia di rivelarsi, in ultima analisi, come la proiezione di una concezione antidemocratica⁴⁹, con la riduzione della partecipazione popolare a mera ratifica

⁴⁴ Cfr. S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri* (titolo originale *The Age of Surveillance Capitalism. The fight for a Human Future and the New Frontier of Power*, 2019), Roma, 2019.

⁴⁵ Cfr. C. CASONATO, Editoriale, *L'intelligenza artificiale fra pubblico e privato: una sfida per il costituzionalismo (e per i costituzionalisti)*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2025, 1, p. V, che evidenzia come in generale la diffusione dell'intelligenza artificiale determina un «crescente processo di dipendenza del pubblico dai poteri privati».

⁴⁶ Cfr. S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, 1998, p. 158.

⁴⁷ Cfr. A. STERPA, *Come tenere insieme la "disintermediazione" istituzionale e la rappresentanza della Nazione?*, in *federalismi.it*, 2018, 24, pp. 3 ss.

⁴⁸ Cfr. C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, numero speciale maggio 2019, p. 111. Cfr. anche M. FASAN, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2019, 1, pp. 112 s.

⁴⁹ Cfr. P. VIRILIO, *La bomba informatica* (titolo originale *La bombe informatique*, 1998), Mi-

di decisioni assunte da pochi⁵⁰. Forse non è un caso allora se la Cina odierna, straordinariamente avanzata sul piano tecnologico, sia all'avanguardia, se così si può dire, anche nel controllo pervasivo della vita dei propri cittadini.

Come già anticipato, di primo acchito appaiono di natura plebiscitaria le consultazioni on-line sottoposte ai simpatizzanti sulle pagine web gestite da partiti o movimenti politici che mostrano di disdegnare i meccanismi della democrazia rappresentativa, mentre, se possibile, è ancor più preoccupante l'uso strumentale dei *social network*. A quest'ultimo proposito, ad esempio, vale ricordare i cd. *like* posti in calce a dichiarazioni di personaggi politici su Facebook o il numero di volte in cui un messaggio a contenuto politico veicolato dal social network X, che un tempo si chiamava Twitter, viene rilanciato all'interno dei contenuti personali immessi in Rete dall'utente che lo ha letto e lo ha giudicato interessante. In questi due casi il numero di utenti che compiono le operazioni riferite dimostra il livello di popolarità o quanto meno di pervasività della dichiarazione a contenuto politico originariamente espressa. L'abbattimento dei tempi, che intercorrono tra la sottoposizione alla già ridotta attenzione del cittadino-utente del quesito su cui votare nel primo caso o della dichiarazione rilasciata in Rete nei due casi da ultimo considerati e il *feedback* richiesto, rende forse quest'ultimo simile, più che a un plebiscito, piuttosto a un riflesso condizionato o a un mero automatismo.

4. Pertanto la democrazia rappresentativa, rispetto a questo genere di possibilità di partecipazione diretta in Rete offerta ai cittadini-utenti, è sicuramente ancora oggi una soluzione più efficiente e razionale, perché consente che le decisioni siano assunte sulla scorta di un'adeguata ponderazione, che invece nelle ipotesi precedenti risulta assente⁵¹.

lano, 2000, p. 103, che già alla fine degli anni novanta del XX secolo faceva notare che «dietro la propaganda libertaria per una democrazia diretta (*live*), in grado di rinnovare la democrazia rappresentativa dei partiti politici, s'installa quindi l'ideologia di una democrazia automatica in cui l'assenza di deliberazione sarebbe compensata da un automatismo sociale simile a quello del sondaggio d'opinione o alla misura dell'audience della televisione», con la sconvolgente conseguenza (ivi, p. 115) che il potere che si ritiene di sottrarre ai partiti politici non si restituisce al popolo, ma si trasmette alle macchine o piuttosto a coloro che le programmano.

⁵⁰ Cfr. a tal proposito S. CURRERI – G. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, in *federalismi. it*, 2018, 23, p. 11; S. CECCANTI – S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2015, 3, p. 809. Cfr. inoltre i saggi contenuti in G. DELLEDONNE – G. MARTINICO – M. MONTI – F. PACINI, *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, Switzerland, 2020.

⁵¹ Cfr. peraltro F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, 2020, 4, p. 552, che fa notare che «neanche la Rete consente l'esercizio di una democrazia diretta in senso tecnico».

Quei partiti, i cui leader si rivolgono direttamente alle masse spesso con semplicistici slogan, si servono degli strumenti digitali per radicalizzare le posizioni e trasformare in voti il disagio popolare che le istituzioni rappresentative e i partiti tradizionali stentano a interpretare. Pertanto una simile situazione, invece di superare i difetti della democrazia rappresentativa con un maggiore diretto coinvolgimento popolare, rischia di porre termine al confronto civile e al dialogo necessario per raggiungere un compromesso tra istanze differenti, esaltando divisioni e contrapposizioni radicali.

In una situazione di tal genere si potrebbe assistere al ritorno del *bellum omnium contra omnes* di hobbesiana memoria, che finirebbe per giustificare l'evocazione di un nuovo Leviatano, decisamente più potente del vecchio: esso, infatti, nell'era digitale potrebbe arrivare ad assumere anche il controllo delle menti.

Nondimeno non ci si può trincerare dietro un'irrealistica posizione di totale rifiuto, liquidando le nuove opportunità offerte dall'era digitale come meramente pericolose per la sopravvivenza stessa della democrazia, anche se si deve evitare l'esaltazione acritica dell'evoluzione tecnologica⁵².

Sebbene il governo rappresentativo non goda di ottima salute resta sempre l'insopprimibile forma attraverso la quale si declina la democrazia pluralista, pur non volendo escludere a priori l'astratta possibilità di sperimentare ed eventualmente adoperare strumenti digitali per favorire nuove forme di partecipazione dei cittadini in funzione integrativa del circuito rappresentativo.

In conclusione, un eccesso di pessimismo non è di alcuna utilità: il regime democratico rappresentativo, che in passato ha dimostrato una straordinaria resilienza, essendo sopravvissuto alle tremende prove della seconda guerra mondiale e della guerra fredda, è chiamato ora alla nuova, per certi versi terribile, sfida di adattarsi alla rivoluzione digitale senza smarrire la sua identità.

⁵² Cfr. G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, 2, p. 108: «l'applicazione della tecnologia digitale nell'ambito dei processi di partecipazione democratica dà risultati ambivalenti. Il voto elettronico non presidiato favorisce la partecipazione democratica dei cittadini, dal momento che può essere esercitato in qualsiasi luogo avvalendosi di un dispositivo elettronico anche di tipo portatile, ma presenta controindicazioni sul fronte della tutela della segretezza del voto».

Tutela degli animali e fattispecie derogatorie: un possibile bilanciamento?*

ANNA FORTUNATO

SOMMARIO: 1. La collocazione sistematica della tutela degli animali nell'art. 9 della Costituzione nella forma di "riserva di legge statale". – 2. La capacità propositiva delle norme statutarie regionali sulla tutela degli animali. – 3. Le fattispecie in deroga nella disciplina della tutela degli animali. – 4. Brevi considerazioni conclusive.

1. Il principio costituzionale della tutela degli animali si propone quale interfaccia di struttura tecnico-normativa, posta a baluardo di quel principio di democraticità ove lo "Stato", soggetto attivo dell'art. 9, comma 3° della Costituzione, esercita la funzione legislativa in ordine alle forme e ai modi di tutela degli animali, se e solo se, detta funzione si concretizzi in una produzione normativa, fonte di garanzia minima delle modalità di tutela del mondo animale.

Il compromesso politico, necessario a dare seguito all'approvazione della revisione costituzionale dell'art. 9, comma 3, si è concretizzato, come noto, nel rinvio alla legge dello Stato, in luogo del più ampio riferimento alla Repubblica¹.

Nell'alternanza dialettica di un'analisi approfondita sul bilanciamento tra il potere legislativo statale e quello regionale, per la tutela degli animali si è aperta una pluralità di letture critiche della novella costituzionale.

L'accezione della parola "Stato", scelta non equanime già ai tempi dei lavori preparatori, potrebbe rappresentare una maggiore estensione del potere legislativo statale in materia di tutela degli animali, che antecedentemente alla riforma del 2022 era incluso tra le materie residuali di competenza regionale².

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ A ragione del suddetto compromesso politico-parlamentare, G. D'ALESSANDRO, *La legge costituzionale n. 1 del 2022 nei lavori preparatori della XVIII Legislatura*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2023, p. 3, sostiene che la specifica previsione della tutela degli animali sia stata "dequotata" da principio costituzionale *tout court* a istituzione di una riserva di legge dello Stato, così «riducendo corrispondentemente l'ambito di possibile residuo intervento legislativo regionale». G. SPOTO, *Benessere e tutela dell'animale: da "oggetto di protezione" a "soggetto" di diritti?*, in E. BATTELLI, M. LOTTINI, G. SPOTO, E.M. INCUTTI (a cura di), *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, Romatre-Press, 2022, p. 60, ritiene che si tratti di una "tutela indiretta ed eteronoma".

² Il predetto disposto, come evidenziato da A.M. NICO, *La tutela dell'ambiente nella Con-*

Si apriva un'alea di compromissione minatoria della garantita ammissibilità di una potestà legislativa regionale, sostenuta e suffragata dal costante orientamento e indirizzo della Corte costituzionale³, già configurato antecedentemente alla riforma costituzionale del 2001⁴.

In linea con tale interpretazione, parte della dottrina deduce che “si tratterebbe di riparto di competenza legislativa”⁵. Il dato letterale dell'art. 9, comma 3 Cost., in particolare, con riferimento all'accezione del termine “Stato”, rivelerebbe “non solo il risultato palesemente incongruo e comunque inopportuno”⁶, ma anche la limitazione parziale o totale⁷ dello spazio legislativo regionale a tutela degli animali.

Paradossalmente caldeggiando la predetta ipotesi di lettura interpretativa e riconoscendo nella nuova disposizione costituzionale una norma sul riparto di competenza tra Stato e Regioni, ne deriverebbe una sottrazione alla competenza legislativa regionale in materia di tutela degli animali, finanche di quella più favorevole rispetto al punto minimo di garanzia fissato dal legislatore statale⁸.

venzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in F. GABRIELE, A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci, 2005, p. 168, “non ha evitato una stratificazione normativa che ha finito col porre spinosi problemi di coordinamento, non solo tra le diverse fonti nazionali e tra queste e quelle comunitarie, ma anche tra gli organi giurisdizionali”.

³ Corte cost. sent. n. 277/2019, punto 5.2.2. La Corte ha dichiarato che le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, possono dettare misure e obblighi al fine di tutelare il benessere animale.

⁴ Sul punto, M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1/2022, pp. 134-136; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022, p. 207.

⁵ Cfr. A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos*, n. 3/2022, p. 8. Secondo l'Autore si tratterebbe di una “mera attribuzione di competenza esclusiva in capo al legislatore statale (che avrebbe potuto essere inserita, semmai, nell'art. 117 Cost.); peraltro, la sua formulazione pone non pochi problemi di coordinamento proprio con l'art. 117 Cost., in quanto sembrerebbe escludere ogni forma di intervento legislativo residuale delle Regioni”.

⁶ Così M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica*, cit., p. 135. Secondo l'Autore il disposto costituzionale si rivelerebbe “palesemente incongruo e comunque inopportuno” perché trattandosi di una riserva di legge non rispondente alla funzione di garanzia tipica delle riserve di legge ed esprimendo, invece, una mera attribuzione della competenza esclusiva statale, avrebbe dovuto trovare più appropriata collocazione all'interno dell'art. 117 della Costituzione. Viene altresì precisato che si raggiungerebbe la medesima conclusione pur interpretando la disposizione come semplice attribuzione di competenza esclusiva allo Stato perché “poco opportuno”, in quanto, irrigidirebbe eccessivamente il sistema di riparto della potestà legislativa. Sulla base di tale ricostruzione, pur rimettendo la risoluzione del problema interpretativo all'apprezzamento del Giudice costituzionale “...forse si potrà ritenere...” che la competenza legislativa statale non sia in grado di escludere l'intervento delle Regioni nelle forme di tutela ‘indiretta’ degli animali.

⁷ Cfr. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum Costituzionale*, n. 2/2021, p. 470, secondo il quale la riserva di legge statale “non ha soltanto un valore di garanzia, ma segna anche un limite alla competenza legislativa regionale”, escludendo che possano aversi interventi normativi degli enti regionali.

⁸ Dalla lettera dell'art. 9 della Costituzione conseguirebbe una riduzione di ogni spazio

Tale interpretazione ha una valenza dicotomica: da un lato esprime una domanda di senso fortemente garantista nell'ipotizzare il rischio di un'ingerenza del potere legislativo statale nella competenza regionale, dall'altro configura una lettura interpretativa debole, in quanto non tiene conto della scelta del legislatore di inserire la tutela degli animali all'interno dei principi fondamentali della Carta costituzionale⁹. Va da sé che in quanto principio fondamentale, la novella costituzionale sia ontologicamente orientata a indirizzare e limitare il potere legislativo, sia statale che regionale, pertanto, giammai potrebbe presentarsi il rischio che essa vada strumentalizzata per ledere la sfera di competenza legislativa regionale. Del resto, l'art. 9 comma 3 Cost., anche rispetto alla giurisprudenza costituzionale concernente l'art. 117¹⁰, esclude il rischio di annichilire lo spazio legislativo regionale.

La Corte, consolidato l'orientamento pregresso nelle dinamiche legislazione statale-legislazione regionale, cristallizza il criterio in forza del quale le Regioni anche nelle materie "residuali" di cui all'art. 117, c. 4, Cost. arrestano il loro potere legislativo a fronte delle regole minime uniformi dettate dalla normativa statale. Vi è di più, anche successivamente alla novella costituzionale del 2022, la Corte ribadisce che qualora le norme legislative regionali censurate abbiano "determinato l'effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest'ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicita la potestà legislativa residuale in materia di caccia"¹¹. Alla luce di quanto rilevato è evidente che la riserva statale non esclude l'intervento regionale migliorativo

di intervento delle Regioni a tutela degli animali per S. MABELLINI, *La revisione dell'art. 9 Cost.: una riforma più innovativa del previsto e... un colpo inatteso per l'autonomia regionale?*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2022, p. 83; G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in *Nomos*, n. 2/2022, p. 12.

⁹ P. VIPIANA, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE*, n. 2/2022, p. 1118. L'Autrice osserva che se il disposto sulla tutela degli animali "fosse stato inserito nell'articolo 117 Cost. sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, avrebbe sminuito la rilevanza della previsione sulla tutela degli animali".

¹⁰ Con riferimento all'attività venatoria cfr. sent. 114 del 2022; 126/2022; n. 254 del 2022; n. 121 del 2023; n. 69 del 2022. Merita di essere evidenziata la sentenza n. 148 del 2023, laddove la Corte ricostruisce il quadro delle competenze legislative sulla protezione della fauna: la materia concernente la caccia rientra nella competenza residuale regionale ma ciò non fa venir meno il rispetto delle disposizioni della L. n. 157/92 che sono poste «a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema», pertanto, il legislatore regionale non può stabilire regole *in peius* ma può invece alzare il livello di tutela. La suddetta decisione aggiunge che qualora le norme legislative regionali censurate abbiano determinato l'effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che "in quest'ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicita la potestà legislativa residuale in materia di caccia". In tal senso anche sent. n. 7 del 2019.

¹¹ Corte cost. sent. del 15 febbraio 2024, n. 16.

nelle materie concorrenti o residuali, non comportando perciò alcuna alterazione all'assetto regolativo della competenza legislativa¹².

Si tratta, dunque, di un principio che orienta il legislatore. Di particolare rilevanza è la definizione attributiva del Consiglio di Stato all'art. 9, comma 3, Cost., la cui interpretazione nella forma più aulica è "principio supremo"¹³, appartenente "all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione"¹⁴. Ciò dà luogo ad "una speciale tutela rafforzata"¹⁵.

La riserva statale all'interno dei principi fondamentali si pone come chiave interpretativa di altre disposizioni costituzionali, idonea così ad accrescere la protezione da assicurarsi agli animali¹⁶. Tutto ciò non prescinde però dalla barriera insormontabile dei c.d. "punti di equilibrio": un intreccio che, legando una pluralità di interessi, può rendere la legislazione statale impermeabile anche ad incrementi di protezione di livello regionale.

Così come per l'ambiente, il medesimo livello costituzionale affermato anche per gli animali nella novella del 2022¹⁷ comporta la necessaria conformità della legislazione regionale rispetto ai livelli minimi posti dalla legislazione statale in materia di maltrattamento e condizioni di utilizzo degli animali¹⁸.

¹² D. CERINI e E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 24/2023, pp. 32 e ss.

¹³ Si pone in linea con la decisione della Corte Costituzionale con la sentenza del 15 dicembre 1988 n. 1146.

¹⁴ Cons. Stato, III, ordd. 14 luglio 2023, nn. 2913, 2914, 2915, 2916, 2917, 2918, 2919 e 2920.

¹⁵ Cons. St., III, 11 agosto 2023, nn. 3330 e 3331; 21 settembre 2023, n. 3880. V. anche Cons. St., III, decr. pres. 12 settembre 2023, n. 3748, in cui si rimarca che il bene protetto è di "rilevanza costituzionale".

¹⁶ F. RESCIGNO, *Parturient montes, nascetur ridiculus mus? Il nuovo articolo 9 della Costituzione italiana e il mancato traguardo della soggettività animale*, in *Passaggi costituzionali*, 2022, p. 58.

¹⁷ Il rapporto tra la tutela dell'ambiente e quella degli animali, manifestatosi già in passato, si appalesa nel nuovo art. 9, comma 3°, Cost., dal quale si ricava un'accezione di ambiente da tutelare nella sua interezza. Una conferma di quanto già affermato nella decisione n. 210 del 1987 si riscontra nella nota sentenza n. 105 del 2024 con la quale la Corte costituzionale, con riferimento alla natura poliedrica della tutela giuridica dell'ambiente, ha ribadito che questa comprende "la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale", intesi tutti quali "valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce". Sulla tutela dell'ambiente in chiave teleologica, cfr. G. VIVOLI, *Il mondo animale davanti al nuovo art. 9, c. 3 della Costituzione: "ingabbiato" in una "riserva statale"?*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 2023.

¹⁸ A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal*, n. 2/2022, pp. 261 e ss. Il riferimento specifico "ai modi e alle forme" di cui all'art. 9 Cost. ha indotto l'Autrice a ritenere che si tratti di una riserva assoluta. Anche P. VIPIANA, *La protezione degli animali*, cit., in *DPCE*, n. 2/2022, pp. 1117 e ss. specificamente ai contenuti della tutela degli animali nell'ultimo comma del nuovo art. 9 Cost., rileva che "essa si estrinseca nella prefigurazione di una disciplina (delle modalità e forme della tutela) demandata al legislatore

Quest'ultima, invero, non dovrebbe "imporre un tetto massimo" alla potestà legislativa regionale, piuttosto, "garantire un *minimum* intangibile della prestazione"¹⁹.

In conclusione, si ritiene ragionevole attribuire alla disposizione di cui all'art. 9, comma 3, Cost. una peculiarità: la riserva alla competenza legislativa dello Stato dei modi e delle forme di tutela²⁰ s'intende riferita alla determinazione degli *standards* minimi di protezione animale, che vincolano l'esercizio delle competenze regionali, senza tuttavia escluderle in senso migliorativo.

2. Con riguardo ai diritti degli animali, di cui si va indagando, sembra opportuno esaminare l'assetto previsto dalla normativa regionale. Già anteriormente alle revisioni costituzionali del 1999²¹ e 2001²², molte Regioni avevano legiferato in materia²³ sulla base della legge n. 281 del 1991, attributiva della competenza legislativa su alcuni profili inerenti alla tutela degli animali²⁴. Posteriormente alle suddette revisioni costituzionali, siffatta tutela è prevista negli statuti regionali e in numerose leggi regionali, emanate per dar seguito proprio alle prescrizioni statutarie²⁵.

Le statuizioni, in modo più o meno esplicito, di diritti degli animali negli Statuti regionali potrebbero sembrare di scarsa importanza, ma in realtà queste innovazioni sono significative perché dimostrano la diffusione di una nuova sensibilità non solo politica ma anche giuridica rispetto al mondo animale. Alcune Regioni, infatti, hanno fermamente affermato l'esistenza dei diritti degli animali promuovendone il riconoscimento e la relativa protezione. Così lo statuto calabrese²⁶, al comma 2 dell'art. 2 "Principi e finalità" prevede che la Regione ispira la sua azione al raggiungimento di determinati obiettivi, tra i quali "la tutela del patrimonio faunistico e floristico regionale, il rispetto ed il riconoscimento dei diritti degli animali, promuovendone la cura e la presenza

ordinario, pertanto, il disposto costituzionale introdurrebbe una riserva di legge assoluta".

¹⁹ Corte cost. sent. n. 125 del 2015.

²⁰ G. PELAGATTI, *La costituzionalizzazione simbolica degli animali nella revisione dell'art. 9*, in *Amministrazione in cammino*, 2022, p. 8.

²¹ Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 - Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni.

²² Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.

²³ In particolare sulla tutela degli animali denominati d'affezione, cfr. ad es. le leggi regionali: Basilicata n. 6/1993; Piemonte n. 34/1993; Veneto n. 60/1993; Puglia n. 12/1995; Toscana n. 43/1995; Marche n. 10/1997; Lazio n. 34/1997.

²⁴ Tra questi l'istituzione delle anagrafi canine.

²⁵ Cfr. ad es.: l. r. Toscana n. 59/2009; l. r. Basilicata n. 46/2018; l. r. Puglia n. 2/2020.

²⁶ Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25.

nel proprio territorio per l'affermazione del principio di una corretta convivenza con l'uomo".

Lo Statuto della Regione Piemonte²⁷ già nel Preambolo dichiara di promuovere "nel rispetto della vocazione del territorio, la tutela dell'ambiente e la salvaguardia dei beni naturalistici assicurando il riconoscimento dei diritti degli animali". Si specifica tale attribuzione di diritti anche nei Principi fondamentali, infatti, nell'art. 6, 2° comma, si dispone che "la Regione riconosce il rispetto dei diritti degli animali, promuovendone la cura e la presenza nel proprio territorio al fine di garantire una corretta convivenza con l'uomo".

La Regione Marche, a sua volta, "promuove la salvaguardia, la valorizzazione e la fruizione dell'ambiente, del paesaggio e della natura, quale sistema su cui convergono azioni umane e processi naturali, assumendoli quali beni strategici per le generazioni future. Salvaguarda altresì il patrimonio faunistico regionale e promuove la cultura del rispetto degli animali affermando il principio di una loro corretta convivenza con gli esseri umani".

Anche lo statuto della Regione Emilia Romagna²⁸, nell'art.3 con riferimento alle politiche ambientali, dispone che al fine di assicurare le migliori condizioni di vita, la salute delle persone e la tutela dell'ecosistema, anche alle generazioni future, promuove, non soltanto la qualità ambientale, ma anche la tutela delle specie e della biodiversità, degli habitat, delle risorse naturali.

Nello statuto della Regione Basilicata è dedicata una specifica disposizione sui diritti degli animali, ossia l'intero art. 8 della legge regionale n. 1 del 2016, in base al quale "La Regione, apprezzando i principi contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti degli animali, favorisce una cultura per il rispetto degli animali e contro ogni forma di maltrattamento e di atti crudeli".

Sotto la rubrica Principi programmatici, il Titolo II dello statuto umbro²⁹ è incentrato soprattutto sui valori-obiettivo e, tra questi, nell'art.11, comma 3°, coniugando la regolamentazione dei diritti "per politiche"³⁰, si dispone che "la Regione tutela il patrimonio montano e rurale, idrico e forestale. Assicura la conservazione e la valorizzazione delle specie vegetali e animali di carattere autoctono".

²⁷ Legge regionale 4 marzo 2005, n. 1.

²⁸ Legge Regionale 31 marzo 2005, n. 13.

²⁹ La legge regionale umbra del 16 aprile 2005, n. 21, nel secondo comma dell'art. 3 dispone "La Regione riconosce l'ambiente, il paesaggio e la biodiversità quali beni essenziali della collettività e ne assume la valorizzazione ed il miglioramento come obiettivi fondamentali della propria politica, per uno sviluppo equilibrato e sostenibile".

³⁰ E. LONGO, *Il ruolo dei diritti negli statuti e nelle istituzioni regionali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Eum, Macerata, 2007, p. 69; ID. *Regioni e diritti*, Eum, Macerata, 2007, p. 267.

Dall'assetto statutario, sopraccennato, sembrerebbe che le Regioni si mostrino come “i laboratori di un nuovo costituzionalismo a livello sub-statale”³¹, in quanto, secondo le regole proprie di quest'ultimo, le norme statutarie, oltre a disciplinare le regole di funzionamento degli organi di governo regionale, contengono talune disposizioni dirette a riconoscere e garantire una serie di diritti³², non soltanto dei consociati ma anche degli animali. Devesi osservare che tali disposizioni statutarie si trovano sempre collocate tra i Principi fondamentali, oppure, all'interno delle cd. finalità generali, attraverso cui si individuano gli ambiti prioritari di intervento della Regione. Si tratta di una collocazione determinante non solo per l'efficacia delle disposizioni medesime, ma anche per il loro contenuto, sebbene ritenuto da Alcuni circoscritto alla mera enunciazione degli obiettivi di tutela, o, al più, alla determinazione dell'ambito oggettivo dell'azione regionale³³.

È all'interno di tale ambito che emerge preminentemente l'incertezza sul valore delle norme statutarie concernenti i diritti e conseguentemente sulla loro reale effettività³⁴. Il problema di carattere generale che si è posto è relativo all'attribuzione della cogenza giuridica piena alle predette statuizioni. Con riguardo alla determinazione di principi, o, diritti rientranti nella sfera di attribuzione dello Stato, secondo la ricostruzione operata dalla giurisprudenza costituzionale³⁵, le disposizioni statutarie regionali si limiterebbero a svolgere

³¹ In tal senso, A. PIERINI, *Principi, valori e diritti nello Statuto*, in M. VOLPI e F. CLEMENTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, 2016, pp. 141 ss.

³² V. GAFFURI, *La tutela dei diritti tra principi e obiettivi*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 53 e ss.

³³ C. TUBERTINI, *I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, in *Aedon*, n. 2/2005. L'Autrice con riferimento alla materia dei beni culturali sottolinea che qualsiasi declinazione di obiettivi produce scarsi effetti se non si prevedono le modalità con cui perseguirli. Frequentemente alla genericità delle disposizioni concernenti i compiti di promozione della cultura, segue l'enfasi con la quale alcuni statuti (es. Statuto Piemonte) evidenziano la salvaguardia delle specificità culturali della comunità regionale, intesa come salvaguardia “dell'identità della comunità regionale” secondo la storia, le tradizioni e la cultura”.

³⁴ A. RUGGERI, *La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, p. 41; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, p. 21.

³⁵ Meritano attenzione le decisioni della Corte costituzionale nn. 372, 378 e 379 del 2004, adottate con riferimento a disposizioni statutarie (della Toscana e dell'Umbria) in materia di riconoscimento di “forme di convivenza, altre, rispetto alla famiglia fondata sul matrimonio”, e in tema di diritto di voto degli immigrati (Statuto dell'Emilia Romagna e della Toscana). La Corte in sostanza con le suindicate decisioni ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo poiché “il ruolo di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività attribuito a ciascuna regione, giustifica la presenza, accanto ai contenuti necessari degli Statuti, anche quella di altri possibili contenuti che si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire”. La Corte non ha dichiarato l'incostituzionalità dei precetti sottoposti al proprio giudizio in quanto ha ritenuto la loro portata priva di giuridicità, attribuendo così ai disposti statutari un mero valore politico e culturale.

una funzione di natura culturale o politica. Una funzione, secondo la Corte, certamente non normativa che, in quanto tale, non comporta “né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato”³⁶. Il ruolo delle Regioni di rappresentanza degli interessi delle rispettive collettività³⁷ è rilevante e, pertanto, è legittimo prevedere “accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo”³⁸. Benché prive di coerenza giuridica, la Corte ammette che le norme statutarie prevedano “diritti”, limitandone però la funzione a quella politico-culturale o anche pedagogica³⁹. Stante tale ricostruzione non potrebbe essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica⁴⁰ alle disposizioni statutarie suindicate, nonostante l’inserimento in un atto-fonte, qual è lo statuto regionale⁴¹.

Oltre alla giurisprudenza, sulla stessa scia si è posta parte della dottrina che, a volte, ha rivolto l’addebito di inutilità alle formulazioni statutarie⁴², evidenziando come la loro assoluta genericità e la sovrabbondanza di riferi-

³⁶ Sul punto, *ex multis*, cfr. R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni “programmatiche” degli statuti ordinari* (nota a Corte cost., 2 dicembre 2004, n. 372, e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379), in *Federalismi.it*, n. 3/2005; A. ANZON, *L’“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2004; ID., *La Corte condanna all’“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari*, in *Giur. Cost.* 2004; G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte, in le Regioni*, n. 1-2/2005, pp. 32-34; G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *le Regioni*, n. 1-2/2005, pp. 35-36; T. GROPPI, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *AIC*, 7/1/2005; S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in *le Regioni*, n. 1-2/2005.

³⁷ U. DE SIERVO, *Statuti regionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, p. 1008; A. D’ATENA, *Statuti regionali*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXX, Roma, 1993, p. 5; R. BIFULCO, *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, pp. 49-54; M. BENVENUTI, *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in R. BIFULCO, (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, cit., pp. 22-27; M. ROSINI, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in M. CARLI - G. CARPANI - A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e aspettative*, Bologna, 2006.

³⁸ Corte cost. sent. n. 2 del 2004.

³⁹ Corte cost. sent. n. 372 del 2004.

⁴⁰ Ammette che il panorama dei diritti di rilievo costituzionale sia suscettibile di una qualche forma di ampliamento per effetto degli statuti regionali, R. BIFULCO, *Nuovi Statuti regionali e (“nuovi”) diritti regionali*, in *Giur.it.*, 2001, p. 1763; ID., *Gli Statuti di seconda generazione*, cit., pp. 49-54.

⁴¹ Tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, in quanto siamo in presenza solo di fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè di statuti di autonomia.

⁴² R. BIN, *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2003, pp. 199 e ss. L’Autore ha avanzato due teoremi: il primo afferma che qualsiasi legislatore quando non sa che cosa fare, cioè non sa come risolvere un problema, pone una norma programmatica di principio. Il secondo teorema afferma che quando un legislatore qualsiasi, anche statuyente, introduce su un certo problema una norma di principio, questa norma di principio sarà senz’altro disomogenea e conflittuale con il resto dello Statuto o della legge.

menti valoriali in reciproca trazione sfocino nella totale indeterminatezza⁴³.

Altra parte della dottrina, invece, ritiene che le disposizioni statutarie in tema di principi e diritti⁴⁴ non vadano considerate del tutto prive di effettività giuridica, potendo attribuire ad esse una valenza a fini ermeneutici per i giudici⁴⁵. Ciò a fronte dell'orientamento della Corte che, come già sottolineato, assicura una rilevanza solo sul piano politico-culturale.

L'intervento statutario regionale dovrebbe accogliersi come un ampliamento della sfera di tutela garantita dal diritto costituzionale nazionale, infatti, il significato normativo dei principi statutari in materia di tutela degli animali, dettato in armonia con la Costituzione e rispettoso degli stringenti limiti di competenza desumibili dall'art. 117 Cost., non consente di desumere da questi limiti "una generalizzata ed aprioristica preclusione all'intervento normativo statutario (prima) e legislativo regionale attuativo (poi)"⁴⁶. Anzi, negli statuti regionali si rinvencono, norme di principio che dispongono "in più" rispetto a quanto previsto nel dettato costituzionale precedente alla riforma dell'art. 9 del 2022. È rimarchevole lo sviluppo costituzionale ad opera delle statuizioni statutarie, in quanto, con riferimento alla tutela degli animali, si pongono in una direzione di sostanziale continuità rispetto alla scelta costituzionale⁴⁷. Il valore aggiunto è dato dal fatto che il contenuto degli statuti

⁴³ A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in www.issirfa.it, 2007. L'Autore solo a seguito della riforma dell'art. 123 della Costituzione ha argomentato sul pieno diritto di cittadinanza dei principi nei nuovi statuti, sebbene limiti la legittima presenza delle norme di principio solo se incidenti sulle materie su cui la Regione esercita una competenza residuale/esclusiva. Secondo l'Autore è particolare "il discorso per i casi (peraltro, piuttosto circoscritti) di disposizioni statutarie programmatiche non modellate su corrispondenti disposizioni costituzionali", in quanto in tali casi "non sussistono, infatti, ragioni per negare a disposizioni di questo tipo un'efficacia prescrittiva analoga a quella che comunemente (e pacificamente) si riconosce ai contenuti programmatici della Costituzione".

⁴⁴ A. RUGGERI, *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali*, cit., pp. 41-45; ID., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in A. RUGGERI - G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, 2012, p. 26; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali*, cit., precisa che "Più che di opzioni culturali o politiche si dovrebbe semmai parlare di altro, ad esempio, di disposizioni ad efficacia condizionata, perché subordinata a premesse che comunque dovranno maturare al centro, ma innegabilmente espressione di funzione normativa".

⁴⁵ E.A. FERIOLI, *Le disposizioni dei nuovi statuti regionali sulla tutela dei diritti sociali: tanti proclami e scarsa efficacia*, in E. CATELANI - E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 59.

⁴⁶ Così G. BERGONZINI, *Statuti regionali, disposizioni programmatiche e di principio, diritti costituzionali: brevi spunti per un rinnovato dialogo*, in *Consultaonline*, n. 3/2022. L'Autore rimarca come non sembri possibile sminuire la portata di determinate norme programmatiche (e delle presupposte opzioni politico-culturali che ne costituiscono il fondamento identitario) solo perché contenute (e dichiarate) in una fonte regionale – rinforzata, peraltro – invece che nella Costituzione italiana.

⁴⁷ G. BERGONZINI, *Statuti regionali*, cit., sottolinea che nel "percorso di possibile apertura al dialogo tra Costituzione e statuti regionali si potrebbe persino immaginare, infine, una compe-

regionali è precursore della riforma avvenuta nel 2022, aggiungendosi al complesso dei principi di cui già si componeva l'ordinamento positivo. Appare ammissibile, quindi, il superamento di un preteso monopolio della Costituzione in materia di diritti e - prendendo le mosse dagli statuti regionali⁴⁸ - una possibile valorizzazione del ruolo regionale, in funzione ampliativa rispetto al disegno costituzionale.

3. Le brevi osservazioni svolte nel paragrafo precedente, in merito alla limitata effettività dei principi programmatici contenuti negli statuti regionali, impongono di mettere in luce una persistente ambivalenza dell'assetto normativo⁴⁹, tanto statale quanto regionale, che continua a oscillare tra una considerazione degli animali come soggetti e, al contempo, come oggetti. Da un lato, essi sono riconosciuti quali esseri senzienti, meritevoli di una vita dignitosa commisurata al loro livello di sensibilità⁵⁰; dall'altro, rimangono og-

tenza statutaria capace di delineare norme di carattere anche innovativo-evolutivo rispetto alle norme costituzionali”.

⁴⁸ S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *le Regioni*, n. 1-2/2005, pp. 11-13.

⁴⁹ P. P. ONIDA, *Animali (diritti degli)*, in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza giuridica*, I, Napoli, ESI, 2009.

⁵⁰ La regione Puglia nella legge regionale 7 febbraio 2020, n. 2 concernente il controllo del randagismo e protezione degli animali da affezione, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute, il benessere e l'ambiente, promuove la protezione e la tutela degli animali di affezione e ne sancisce il diritto alla dignità di esseri viventi e il rispetto delle loro esigenze fisiologiche ed etologiche, condannando ogni tipo di maltrattamento, compreso l'abbandono. Anche la regione Piemonte nella legge del 9 aprile 2024, n. 16 (rubricata “Disposizioni coordinate in materia di tutela degli animali da affezione e prevenzione del randagismo”), così come modificata dalla legge dell'8/7/2025, n. 9, all'art. 1 dispone la promozione della tutela e della presenza nel proprio territorio degli animali in quanto esseri senzienti, quale elemento fondamentale e indispensabile dell'ambiente e riconosce alle specie animali il diritto a una esistenza compatibile con le proprie caratteristiche biologiche ed etologiche. La regione Toscana nella legge 20 ottobre 2009, n. 59, in coerenza con le finalità dell'articolo 4 del proprio Statuto, promuove e disciplina la tutela degli animali, condanna gli atti di crudeltà verso di essi ed il loro abbandono, favorisce interventi volti a contrastare il randagismo ed opera affinché sia promosso, nel sistema educativo dell'intera popolazione, il rispetto degli animali ed il valore della corretta convivenza tra animali e uomo. A tali fini è previsto che la Giunta regionale valorizzi il ruolo delle associazioni riconosciute ed iscritte in albi istituiti con leggi regionali, aventi finalità di protezione e difesa degli animali, inoltre, sostenga la cultura animalista ed ogni corrente di pensiero ispirata al rispetto ed alla protezione degli animali. La Regione Calabria con la legge 25 settembre 2023 n. 45, come modificata ed integrata dalla legge del 18 marzo 2024, n. 14 (Bur n. 60 del 19 marzo 2024) ha previsto, nel rispetto dell'articolo 9 della Costituzione e in attuazione di quanto disposto dalla legge 20 luglio 2004, n. 189 (rubricata “Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate), il riconoscimento alle specie animali del diritto a un'esistenza compatibile con le proprie esigenze biologiche ed etologiche, condannando ogni tipo di maltrattamento fisico e psicologico compreso l'abbandono, al fine di prevenire il fenomeno del randagismo.

getti di utilizzo da parte dell'uomo per il perseguimento di interessi propri.

Invero, la revisione dell'art. 9 della Costituzione del 2022 richiede una riflessione sulla coerenza complessiva del sistema, in particolare con riferimento ai limiti dell'impiego degli animali da parte dell'uomo. Alla novella costituzionale dovrebbe seguire un nuovo bilanciamento di interessi⁵¹, in realtà, nella legislazione sia statale che regionale permangono ambiguità e contraddizioni, infatti, continuano ad essere presenti distonie a livello normativo e interpretativo, soprattutto con riguardo alle fattispecie derogatorie⁵².

Emblematico è il caso delle disposizioni penali in materia di maltrattamento degli animali, le quali non trovano applicazione nei «casi previsti dalle leggi speciali», soprattutto nei settori della caccia, della pesca, dell'allevamento, del trasporto, della macellazione, della sperimentazione scientifica, delle attività circensi e dei giardini zoologici.

Ulteriori deroghe sono previste per le manifestazioni storiche e culturali autorizzate dalle Regioni. Sebbene l'espressione «manifestazioni storiche e culturali» si presenti oltremodo generica funge da fattispecie derogatoria rispetto all'ambito di applicazione delle norme a tutela degli animali.

Un'analogha ambivalenza emerge anche a livello europeo: l'art. 13 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), pur imponendo il rispetto del benessere animale⁵³, in quanto espressione della senzienza degli animali, subordina tale tutela al rispetto delle consuetudini degli Stati membri in materia di tradizioni culturali e patrimonio regionale. Ne deriva un bilanciamento che appare strutturalmente debole, come dimostrano numerosi statuti regionali – tra cui quelli della Calabria⁵⁴, del Piemonte⁵⁵, del Veneto⁵⁶, dell'Emilia-Ro-

⁵¹ M. LOTTINI, *La tutela degli animali in Costituzione: riflessioni e prospettive*, in *CERIDAP*, n. 3/2022.

⁵² A. VALASTRO, *La tutela degli animali*, cit., pp. 261 e ss.

⁵³ T.M. MOSCHETTA, *La sperimentazione sugli animali nel mercato interno dell'Unione europea*, in *Cultura e diritti*, 2018, p. 125, pone la questione di verificare il peso dell'art. 13 TFUE nel processo di bilanciamento e funzionamento del mercato interno, con riguardo all'utilizzo degli animali, in svariati settori.

⁵⁴ La legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, al comma 2, dell'art. 2 prevede la salvaguardia del patrimonio artistico, culturale e naturale della Regione e la valorizzazione delle tradizioni popolari delle comunità calabresi.

⁵⁵ Nella legge regionale 4 marzo 2005 n. 1, già nel Preambolo si promuove il riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali, delle specificità linguistiche e delle tradizioni storico-locali che caratterizzano il territorio.

⁵⁶ La Regione Veneto salvaguarda e promuove l'identità storica del popolo e della civiltà veneta: con la Legge 8 novembre 2010 n. 22, la Regione tutela, valorizza e promuove le manifestazioni storiche di interesse locale, quali palii e rievocazioni, in quanto espressioni del patrimonio storico e culturale della comunità. Ne rappresenta un esempio il Palio delle contrade di Romano e angoli rustici - Romano d'Ezzelino VI.

magna⁵⁷ e dell'Umbria⁵⁸, nonché la legislazione toscana⁵⁹, – che attribuiscono particolare rilievo alla tutela e alla promozione delle manifestazioni storiche e culturali, includendo “forme di intrattenimento” che prevedono l'utilizzo di animali. In tali ipotesi, la tensione tra benessere animale e utilità umana, talvolta meramente ludica, genera evidenti contraddizioni nel sistema normativo. La deroga relativa all'impiego di animali nelle rievocazioni storiche solleva, inoltre, la questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, ambito sul quale la riforma dell'art. 9 Cost. sembrava destinata a incidere. Con la legge del 7 ottobre 2024, n. 152, rubricata “Disposizioni in materia di manifestazioni di rievocazione storica e delega al Governo per l'adozione di norme per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale”⁶⁰, il legislatore ha normato quale *species* autonoma le “manifestazioni di rievocazione storica” rispetto al *genus* patrimonio culturale immateriale⁶¹, affermando che “la Repubblica rico-

⁵⁷ La legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, nell'art. 2 prevede tra gli obiettivi il riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali e delle tradizioni storiche che caratterizzano le comunità residenti nel territorio emiliano.

⁵⁸ La legge regionale 16 aprile 2005, n. 21, sotto la rubrica Principi programmatici, nell'art. 3, 2° comma, dispone “La Regione riconosce l'ambiente, il paesaggio e la biodiversità quali beni essenziali della collettività e ne assume la valorizzazione ed il miglioramento come obiettivi fondamentali della propria politica, per uno sviluppo equilibrato e sostenibile”. Al disposto statutario è seguita la Legge Regionale 31 luglio 2024, n. 11, rubricata “Valorizzazione del patrimonio storico, culturale e tradizionale della cultura popolare umbra. Disciplina sulle rievocazioni storiche e sulle manifestazioni di rievocazione storica”, con la quale il Legislatore umbro, modificando l'art. 2, comma 3 della precedente legge del 15 febbraio 2024, n.11, ha disposto che “La Regione promuove il riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali e delle tradizioni storico-locali che caratterizzano il suo territorio”.

⁵⁹ La legge regionale toscana del 20 ottobre 2009, n. 59 prevede norme per la tutela degli animali e, paradossalmente, nell'art. 14 (Mostre e spettacoli) consente forme di spettacolo o intrattenimento con l'utilizzo di animali. Si dispone inoltre che “sono fatte salve le manifestazioni storiche e culturali registrate, le manifestazioni agricolo-zootecniche e l'attività circense”. Nell'art. 15 è prevista l'istituzione dell'elenco regionale delle manifestazioni popolari a carattere storico e culturale che si svolgono sul territorio della Regione e nelle quali è previsto appunto l'impiego di animali. A tale elenco, la Giunta regionale iscrive di diritto tutte le manifestazioni in corso da almeno dieci anni. Per le manifestazioni non iscritte nell'elenco la prima iscrizione va richiesta alla struttura regionale competente in materia di sanità pubblica veterinaria, che provvede all'aggiornamento dell'elenco, previo parere favorevole delle strutture regionali competenti in materia di attività culturali. Il legislatore regionale toscano è recentemente intervenuto nuovamente sulla disciplina in argomento con la legge del 3 agosto 2021 n. 27 (“Valorizzazione del patrimonio storico-culturale intangibile e della cultura popolare della Toscana. Disciplina delle rievocazioni storiche regionali”). In sostanza, la legislazione regionale vigente in ordine alla regolamentazione delle manifestazioni con l'impiego di animali non prevede più l'obbligo di iscrizione in un elenco regionale quale pre-requisito perché le singole manifestazioni possano essere autorizzate dai Comuni interessati, inoltre, tali manifestazioni, previo parere favorevole dell'azienda USL competente, restano soggette all'autorizzazione dei Comuni in cui si svolgono subordinatamente al rispetto delle regole previste per l'incolumità degli animali e la sicurezza degli spettatori. Nel caso della regione Toscana, emblematico è l'esempio del Palio di Siena.

⁶⁰ Cfr. G. PIPERATA, *Memoria, identità, celebrazioni e altre novità nella recente legislazione in tema di diritto delle attività e del patrimonio culturale*, in *Aedon*, n. 3/2024, pp. 187-188.

⁶¹ A. GUALDANI, *La legge in materia di manifestazioni di rievocazione storica e delega al Go-*

nosce le rievocazioni storiche quali componenti fondamentali del patrimonio culturale, nonché elemento qualificante per la formazione e per la crescita socio-culturale della comunità nazionale”. In particolare, l’art. 3 dispone che “lo Stato, nell’ambito delle proprie competenze riconosce, sostiene, valorizza e salvaguarda la specificità delle rievocazioni storiche e delle realtà socio - culturali regionali e locali a queste collegate”. Si attribuisce, dunque, allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in tema di valorizzazione e alle regioni il compito di normare nel dettaglio⁶². Ciò tiene conto del fatto che sia la valorizzazione dei beni culturali, sia la promozione e l’organizzazione delle attività culturali (nell’ambito delle quali vanno ricondotte le manifestazioni di rievocazione storica) sono affidate alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, pertanto, la legge n. 152/2024, sotto tale profilo, assumerebbe il valore di legge cornice.

Stante tale assetto, le predette manifestazioni sono autorizzate a livello locale, pertanto, il loro riconoscimento come eventi di valore storico-culturale comporta, di fatto, l’esclusione dell’applicazione degli artt. 544-bis e 544-ter del Codice penale. In tali casi, dunque, si acuisce il problema del coordinamento tra la disciplina codicistica – recentemente riformata – e quella contenuta nella legislazione speciale.

La recente legge 6 giugno 2025, n. 82 avente ad oggetto “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni per l’integrazione e l’armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali*” ha disposto un generale aumento delle pene per i reati già esistenti contro gli animali⁶³, per l’uccisione di animali (art. 544-bis), per il reato di maltrattamento (art. 544-ter)⁶⁴, per l’organizzazione di spettacoli crudeli (art. 544-quater) e per i combattimenti tra animali (art. 544-quinquies). Tale intervento normativo si inserisce nel solco delle precedenti riforme del 2004 e del 2010⁶⁵,

verno per l’adozione di norme per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: una prima riflessione, in *Aedon*, n. 3/2024, pp. 272-279.

⁶² A. PIAZZAI, *Il bene culturale immateriale come bene giuridico in senso lato*, in *Aedon*, n. 1/2025, pp. 100-105.

⁶³ C. CUPELLI, *La salvaguardia degli animali in Costituzione: le ricadute sul sistema penale della legge costituzionale n. 1 del 2022*, in D. BUZZELLI (a cura di), *Animali e diritto. I modi e le forme di tutela*, Pisa, 2023, p. 61.

⁶⁴ La Corte di Cassazione Penale, Sez. 3^a, con la sentenza n. 2372/2025 ha statuito che ai fini della configurazione del reato di maltrattamento di animali, sotto il profilo dell’elemento oggettivo, è necessario riferirsi a una nozione di lesione che includa «qualsiasi compromissione dell’integrità originaria dell’animale, anche quando non si traduca in un vero e proprio processo patologico né determini una menomazione funzionale, ma risulti comunque conseguenza diretta di una condotta volontaria, sia essa commissiva o omissiva».

⁶⁵ La legge n. 82 del 2025 scaturisce dall’esigenza di rendere effettivo il sistema di tutela penale del benessere degli animali che era stato già riformato con la legge 20 luglio 2004, n. 189 (Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in

finalizzate a rafforzare la tutela penale del benessere animale. La ridefinizione del Titolo IX-bis del Codice penale con la quale è stato previsto l'inasprimento delle pene per i reati contro gli animali⁶⁶, tuttavia, sembra esprimere un mutamento di paradigma giuridico solo apparente⁶⁷, poiché le fattispecie disciplinate dalle leggi speciali – in materia di caccia, pesca, allevamento e spettacoli circensi – restano escluse dall'ambito applicativo delle predette norme penali⁶⁸. Le innovazioni normative⁶⁹ più incisive riguardano in sostanza le forme di maltrattamento più manifeste, mentre risultano decisamente deboli quelle volte a limitare le attività di utilizzo “non necessario” degli animali.

Tale ambiguità nel bilanciamento tra benessere animale e altri principi e valori, espressi anche nell'ordinamento europeo⁷⁰, emerge pure in relazione alla libertà religiosa⁷¹. In materia di riti religiosi, l'art. 13 TFUE si limita a in-

combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate) e dalla legge 4 novembre 2010, n. 201 (di ratifica della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia).

⁶⁶ Le pene per i reati contro gli animali sono aumentate fino a un terzo se i fatti sono commessi in presenza di minori, contro più animali, o se diffusi online tramite video o immagini, infatti, è stato introdotto l'art. 544-septies (Circostanze aggravanti), ai sensi del quale “le pene previste dagli articoli 544-bis, 544-ter, 544-quater, 544-quinquies e 638 sono aumentate: a) se i fatti sono commessi alla presenza di minori; b) se i fatti sono commessi nei confronti di più animali; c) se l'autore diffonde, attraverso strumenti informatici o telematici, immagini, video o altre rappresentazioni del fatto commesso”.

⁶⁷ Secondo LOMBARDI VALLAURI si «impone un'interpretazione costituzionalmente orientata delle leggi ordinarie di protezione degli animali, compresi gli articoli 544 bis e seguenti del Codice penale». L. LOMBARDI VALLAURI, *Gli animali in Costituzione: Senato e LAV 9.3.22*, relazione presentata al Convegno, *Animali in Costituzione: cosa cambia, cosa dovrà cambiare*, 9 marzo 2022 Roma, in *lav.it.*; ID., *Testimonianze, tendenze, tensioni del diritto animale vigente*, in S. CASTIGNONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, Milano, 2012, pp. 260-263; M. LOTTINI, *La tutela degli animali in Costituzione: riflessioni e prospettive*, in CERIDAP, 2022, n. 3.

⁶⁸ Gli inasprimenti sanzionatori previsti dalla predetta legge sono inquadrati nel quadro del diritto penale simbolico da F. FASANI, *Dal sentimento umano all'animale senziente. Considerazioni a prima lettura sui chiaroscuri della c.d. legge Brambilla*, in *Diritto penale e processo*, n. 8-9/2025, p. 987. Per M. ZANCHETTI, *La nuova legge sulla protezione degli animali (Legge 6 giugno 2025, n. 82): un passo avanti su una strada lunga*, in *Giurisprudenza Penale*, 2025, p. 12 “la riforma del diritto (penale e processuale penale) degli animali è solo un passo, per quanto nella giusta direzione”.

⁶⁹ Cfr. il D.lgs. n. 220/2025 che ha previsto un rafforzamento della tracciabilità e della tutela degli animali, soprattutto esotici e selvatici. Cfr. anche il Decreto n. 279/25 del Ministero della Cultura, (emanato ai sensi dell'art. 7, co 2 del D.lgs. n. 203/2017), concernente le nuove linee guida per la classificazione delle opere cinematografiche e audiovisive, con il quale la violenza sugli animali è stata inserita tra i criteri che determinano le fasce di divieto dei film.

⁷⁰ Il Regolamento (UE) 1099/2009 del Consiglio del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, nell'art. 4 dispone che il principio del previo stordimento non si applica agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi. Tale pratica, dunque, è ammessa “a titolo derogatorio al fine di garantire il rispetto della libertà di religione”. V. anche Regolamento (UE) 2018/848 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e il Decreto Ministeriale 20 maggio 2022 n. 229771 recante disposizioni per l'attuazione del predetto Regolamento (UE) 2018/848.

⁷¹ La libertà di religione, sancita nell'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è inclusa tra i diritti garantiti dagli Stati membri e dalla Convenzione europea per la

tegrare la tutela del benessere animale nelle politiche dell'Unione, nel rispetto delle consuetudini degli Stati membri⁷². Così la giurisprudenza della Corte di giustizia, nel qualificare la “macellazione rituale”⁷³ come espressione della libertà di manifestare la religione in pubblico⁷⁴, ha riconosciuto che le norme a tutela degli animali possano costituire una legittima restrizione al godimento di tale diritto, da sottoporre a bilanciamento⁷⁵, attribuendo un ruolo centrale al legislatore nazionale quando sono coinvolte “questioni di politica generale sulle quali in uno Stato democratico possono ragionevolmente sussistere profonde divergenze”⁷⁶. Aver rimesso al potere discrezionale – sebbene non incondizionato – degli Stati membri la conciliabilità tra valori, dimostra come anche i più recenti sviluppi giurisprudenziali della Corte di giustizia appaiono tendere solo velatamente verso la ricerca di un punto di equilibrio tra l'obiettivo della tutela del benessere animale ed altri diritti⁷⁷. Ne consegue che, sebbene il legislatore statale e regionale siano chiamati a bilanciare la tutela degli animali con altri valori costituzionali⁷⁸, permangono evidenti dissonanze nelle scelte normative, nonostante la riforma del 2022. Quest'ultima si è limitata a recepire orientamenti interpretativi già consolidati e, a distanza di tre anni dall'entrata in vigore, non ha prodotto effetti significativi nel riequilibrio dei valori coinvolti, né ha costituito “il sostrato valoriale di alcun radicale cambio di prospettiva politico-criminale”⁷⁹. Persistono, così, numerose ipotesi di mal-

salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, perciò costituisce parte integrante dell'Ordinamento giuridico dell'Unione. Sul tema in generale vedi: G. D'AGNONE, *Alcune brevi considerazioni sui criteri utilizzati dalla Corte di giustizia per interpretare la carta dei diritti fondamentali dell'UE a vent'anni dalla sua proclamazione*, in *Annali Aisdue*, 2020.

⁷² F. BARZANTI, *La tutela del benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 49.

⁷³ L. FABIANO, *Benessere degli animali, libertà religiosa e mercato: la macellazione rituale nella giurisprudenza europea e comparata*, in *BioLaw Journal*, n. 2/2021; R. BOTTONI, *La macellazione rituale nell'Unione europea e nei paesi membri: profili giuridici*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI, *Cibo e religione. Diritto e diritti*, Roma, 2020, pp. 273 e ss.

⁷⁴ Sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-336/19 e, sul punto, v. M. LOTTINI, *I principi di sussidiarietà e proporzionalità “salvano” gli animali fiamminghi da una morte lenta e dolorosa. La macellazione rituale senza stordimento e il diritto UE*, in *Federalismi.it*, 2021.

⁷⁵ La giurisprudenza della Corte di giustizia definisce il benessere degli animali quale “valore” ed “obiettivo di interesse generale” dell'Unione, nonché “obiettivo principale” di alcuni atti di diritto europeo derivato. V. sent. del 17 dicembre 2020, causa C-336/19, cit., punti 43-44; sent. del 29 maggio 2018, causa C-426/16, punti 56-57.

⁷⁶ La sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-336/19, nel punto 67 precisa che gli Stati devono soggiacere ad un controllo europeo consistente nel verificare se le misure adottate a livello nazionale siano giustificate in linea di principio e siano proporzionate al fine di realizzare un giusto equilibrio tra valori oggetto di tutela.

⁷⁷ Sentenza del 17 marzo 2021, causa C-900/19, punto 43. V. M. LOTTINI, *Benessere degli animali v. usi tradizionali. Ancora la Corte di giustizia a sostegno di una interpretazione delle norme in chiave “animalista”*, in *Federalismi.it*, 2021.

⁷⁸ P. VIPIANA, *La protezione degli animali*, cit., pp. 1116 e ss.

⁷⁹ C. RUGA RIVA, *La nuova tutela penale degli animali: ragioni e sentimento*, in *Legislazione*

trattamento ontologico che continuano a non assumere rilevanza giuridica: un divario normativo che legittima o sottovaluta pratiche sistemiche di abuso, nonostante una tutela effettiva degli animali dovrebbe andare oltre la repressione delle condotte più eclatanti, per riconoscere e contrastare anche le forme strutturali di sfruttamento degli animali.

4. Nell'ordine naturale gli animali sono tradizionalmente considerati soggetti subordinati all'uomo e la loro protezione è, talvolta, percepita come un'estensione del diritto naturale. Tuttavia, questa concezione puramente protettiva non appare più sufficiente per affrontare le sfide derivanti dall'integrazione di valori etici, tradizioni culturali, pratiche ludiche e anche esigenze bio-agroalimentari. La stessa revisione dell'art. 9 della Costituzione, nonostante abbia segnato un avanzamento sul piano simbolico e assiologico, collocando la protezione degli animali tra i principi fondamentali dell'ordinamento, non si è tradotta in un mutamento sostanziale dell'impianto antropocentrico che continua a permeare il sistema normativo nel suo complesso.

L'evoluzione del diritto positivo dovrebbe condurre a una riconsiderazione delle normative che subordinano l'interesse animale a quello umano, incidendo sul benessere o sulla vita degli animali, soprattutto laddove tale sacrificio non risulti necessario e proporzionato alla tutela di interessi umani essenziali, come la salute.

Emerge una persistente tensione strutturale tra il riconoscimento formale del benessere animale e la sua concreta operatività giuridica. Si evidenzia come il principio di tutela degli animali operi prevalentemente in funzione integrativa o accessoria rispetto ad altri valori costituzionalmente rilevanti, senza assurgere a criterio autonomo di valutazione nei procedimenti di bilanciamento. Le numerose fattispecie derogatorie previste dalla legislazione statale - giustificate attraverso il richiamo a interessi culturali, religiosi o ricreativi - contribuiscono a svuotare di effettività il principio del benessere animale, riducendolo a parametro recessivo e spesso meramente programmatico.

In tale quadro, la qualificazione giuridica degli animali permane segnata da un'irrisolta ambivalenza concettuale: accanto al riconoscimento della senzienza, che giustifica l'affermazione di un'esigenza di tutela rafforzata, continua a operare una logica funzionale che consente l'utilizzo degli animali in vista del soddisfacimento di interessi umani non sempre essenziali.

La persistenza di ampie aree di esclusione dall'ambito applicativo delle

norme penali e amministrative di tutela conferma come il riconoscimento costituzionale del benessere animale non sia stato ancora accompagnato da una coerente revisione della legislazione speciale.

Gli statuti e le leggi regionali, pur manifestando una crescente sensibilità verso il tema della protezione animale, si inseriscono in questo contesto di ambivalenza, contribuendo talvolta a rafforzare la tutela ma riproducendo altresì le medesime contraddizioni attraverso fattispecie derogatorie indeterminate, spesso legate alla tutela delle tradizioni storiche e culturali. Ne risulta un sistema nel quale il principio di tutela degli animali opera più come valore orientativo che come parametro giuridico effettivamente vincolante.

Neppure il livello sovranazionale offre una soluzione univoca a tali criticità. L'art. 13 TFUE, come sottolineato, pur riconoscendo gli animali come esseri senzienti, subordina espressamente la tutela del loro benessere al rispetto delle consuetudini degli Stati membri in materia di tradizioni culturali e religiose. La posizione subalterna di tutte le normative dedicate al benessere animale resta, dunque, un punto fermo a fronte delle "disposizioni normative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale".

Alla luce di tali elementi, la riforma dell'art. 9 Cost. può essere letta come un approdo ancora incompiuto: essa recepisce un'evoluzione culturale e giurisprudenziale già in atto, ma non è ancora riuscita a fungere da fattore propulsivo di un mutamento sistemico.

In una prospettiva di sviluppo dell'ordinamento, il rafforzamento della tutela degli animali richiederebbe un ripensamento complessivo della logica derogatoria attualmente vigente. Ciò implicherebbe non solo una riduzione quantitativa delle fattispecie derogatorie, quanto soprattutto una loro riconduzione entro criteri stringenti di necessità, proporzionalità e ragionevolezza, tali da rendere effettivo il controllo sul sacrificio del benessere animale. Parallelamente, appare auspicabile una valorizzazione del nuovo art. 9 Cost. quale parametro interpretativo effettivo, capace di orientare tanto l'attività del legislatore quanto il sindacato della giurisprudenza costituzionale. In tale direzione, il benessere animale potrebbe progressivamente assumere la funzione di interesse costituzionalmente rilevante non meramente ancillare, incidendo in modo più determinante sulle tecniche di bilanciamento e sui criteri di giustificazione delle limitazioni. Infine, una riflessione di più ampio respiro dovrebbe interrogarsi sulla possibilità di superare l'attuale dicotomia tra soggettività e oggettualità degli animali, infatti, pur senza pervenire al riconoscimento di diritti soggettivi in senso tecnico, tale evoluzione potrebbe condurre verso un paradigma di responsabilità interspecifica, nel quale la protezione degli

animali non sia più concepita come limite esterno all'agire umano, ma come componente strutturale dell'assetto costituzionale dei valori.

Vulnerabilità digitale e profili di responsabilità*

LUCIANO CONTE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Responsabilità civile delle piattaforme digitali e la portata della *Section 230 del Communications Decency Act (CDA)*. – 3. Il caso *Anderson v. TikTok*. – 4. Le argomentazioni difensive di TikTok nel procedimento d'appello. – 5. La decisione della Corte. – 6. Contrasto tra modello statunitense e modello europeo: CDA § 230 vs Digital Services Act (DSA). – 7. La vulnerabilità digitale: minori e utenti esposti. – 8. Conclusioni.

1. Nel mondo che si fa sempre più complesso tecnologicamente e socialmente¹, occorre chiedersi che spazio occupi la vulnerabilità dei soggetti deboli, in particolare anziani: fragili, manipolabili e, di qui, 'discriminabili'.

Non v'è dubbio che l'avvento della comunicazione digitale e la progressiva diffusione dei *social media*, abbia portato alla ribalta, accanto a fattori innegabilmente produttivi della realtà dematerializzata, anche una radicale marginalizzazione del sociale, amplificandone le disuguaglianze².

In Italia, l'attenzione del diritto alla 'vulnerabilità' può dirsi recepita parzialmente mediante l'istituto dell'amministrazione di sostegno, tuttavia, val l'opera rilevare l'ampia estensione che involge la dimensione di fragilità dei soggetti vulnerabili: dalla sfera dell'istruzione, alla salute, alle barriere linguistiche, che oggi più che mai costituiscono un effettivo scoglio per le persone anziane, il cui effettivo squilibrio nelle condizioni di parità e di eguaglianza sociale, emerge in tutta evidenza, traducendosi in condizioni di discriminazione e solitudine sociale, così impedendo il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 32 cost.)³.

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Lucidamente, B.-C. HAN, *Infocrazia. Le nostre vite manipolate dalla rete*, Torino, 2021, pp. 30 ss.; S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, trad. di P. Bassotti, Bologna, 2019, pp. 211 ss.; Z. BAUMAN, *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, Roma-Bari, 2002; Id., *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2003; Id., *Vita liquida*, Roma-Bari, 2006; D. LYON, *L'occhio elettronico. Privacy e filosofia della sorveglianza*, Milano, 1997; Id., *La società sorvegliata. Tecnologie di controllo della vita quotidiana*, Milano, 2002.

² G. SMORTO, *Distribuzione del rischio e tutela dei diritti nel regolamento europeo sull'intelligenza artificiale. Una riflessione critica*, in *Foro it.*, 2024, V, pp. 208 ss.; Id. e R. PETRUSO, *Il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale: una prima lettura*, *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, II, pp. 989 ss.

³ A. GORGONI, *La vulnerabilità nell'ambiente digitale e la protezione della libertà del volere*, in

Particolarmente delicato è l'apprezzamento della qualità esistenziale degli interessi comunicativi non orientati alla commercializzazione: si pensi all'interesse a non subire violazioni della propria sfera di autodeterminazione informativa, nella quale assiologicamente prevalgono interessi *inappropriabili*⁴ (ad esempio il diritto individuale alla corretta informazione), vale a dire interessi che, pur essenziali al libero sviluppo della persona, necessitano di condivisione: tutt'altro che lo *ius excludendi alios*, essendo interessi radicati nel valore costituzionale dell'eguaglianza e pertanto a 'vocazione collettiva' di diritto civile⁵. Tale dimensione umana è votata non all'accumulazione di profitto, ma alla salvaguardia e tutela dei diritti e delle libertà della persona nello spazio digitale⁶: in tale prospettiva il *cyberspazio* nella sua estensione planetaria amplifica la vulnerabilità soggettiva di ciascuno, sì che «quanto maggiore è l'ambito spaziale in cui l'uomo si trova ad operare, altrettanto maggiori sono le difficoltà della sua esistenza e le misure protettive di cui ha bisogno per fronteggiarle»⁷; luogo sensibile e privilegiato per le relazioni umane e la costruzione della sfera sociale e politica dell'uomo⁸.

La questione da affrontare è come assicurare che i flussi informativi frutto dell'attività contrattuale non producano lesioni alla personalità di ciascun utente, con particolare attenzione alla vulnerabilità delle persone minori di età, anziane e fragili. Che tale problema debba essere affrontato dal punto di vista del rapporto contrattuale implica notevoli conseguenze, prima fra le quali la sindacabilità della liceità-meritevolezza dei procedimenti algoritmici di regolazione tecnica del flusso. Invero, il tema della libertà di espressione richiama 'nelle maglie della rete' l'innanellarsi di molteplici profili di tutela: l'identità

Persona e Mercato, 3/2024, pp. 915 ss.; R. MESSINETTI, *Comunicare nell'infosfera. La vulnerabilità della persona digitale*, in *federalismi.it*, 18/2021, pp. IV ss.; T. CASADEI (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 291; B. PASTORE, *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Torino, 2021, pp. 25 ss. A.a. V.v., *Vulnerabilità, rischio e crisi. Percorsi interdisciplinari*, a cura di Eugenia G. Esposito, Laura Turano, Mimesis, Milano, 2025, pp. 216 ss.; P. MORO, *Diritto ibrido. Metodo del giurista e tecnologie dirompenti*, Mondadori education, Milano, 2025, *passim*.

⁴ P. FEMIA, *Tumulti contrattuali. 'Collettivo fluido' nei social media, socializzazione sinallagmatica, reticolarità, azione contrattuale comune*, in C. Camardi (a cura di), *La via europea per l'intelligenza artificiale*, Padova, 2023, pp. 125 ss.

⁵ V. CONTE, *Comunicare per contratto. Flusso informativo-comunicazionale e poteri privati nei social media*, Napoli, 2024, pp. 77 ss. Con attinenza al diritto commerciale, si veda G. MERUZZI, *I flussi informativi endosocietari nella società per azioni*, Padova, 2012, pp. 57 ss.

⁶ S. WATCHER e B. MITTELSTADT, *A Right to Reasonable Inferences: Re-Thinking Data protection Law in the Age of Big Data and AI*, in *Columbia Business Law Review*, 2019, p. 82.

⁷ A. FALZEA, *Nuove tecnologie e diritto*, in Id., *Ricerche di teoria generale del diritto e dogmatica giuridica*, III, *Scritti d'occasione*, Giuffrè, Milano 2010, p. 276.

⁸ In argomento, v. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, 2a ed., Roma-Bari, 2004, *passim*.

digitale⁹, la *privacy*¹⁰, l'accesso, la libertà di informare ed essere informati, l'oblio, la successione digitale e, non in ultimo e di spiccato interesse ai fini della disamina in parola, la necessità di configurare, quale stretto corollario del diritto ad essere informato, il diritto a non essere manipolato¹¹, che come in un *climax* ascendente di valori meritevoli di tutela, dispiegano accanto al lato produttivo e dematerializzato della realtà virtuale, un caleidoscopio di rischi globali, in cui incespicare¹².

Dinanzi al profilarsi di tali nuove situazioni¹³, che investono la dimensione più intima dell'individuo-persona, diviene sempre più evidente che il *limen* tra il reale e il virtuale progressivamente viene a sgretolarsi, introducendoci nella «cultura della virtualità reale»¹⁴; ciò richiama, a più forte ragione, la necessità di una *Drittwirkung* dei diritti fondamentali che garantisca l'effettività in questo innovativo ambiente contrattuale¹⁵.

La progressiva e performante evoluzione della Rete ha inciso nei processi di produzione e circolazione delle informazioni¹⁶. Al modello tradizionale, che garantiva la libertà di informare ed essere informati essenzialmente attraverso la garanzia legale contro le concentrazioni di testate editoriali, favorendo il pluralismo tanto esterno quanto interno all'azienda informativa si è affiancata – e forse presto potrà dirsi: sostituita – una diversa architettura comunicativa, nella quale, da una parte, le centrali informative tradizionali hanno difficoltà a mantenere una comunicazione generalista e, dall'altra, si assiste alla disseminata produzione di contenuti informativi, spesso spontanei ed individuali sol-

⁹ A. DE CUPIS, *Il diritto all'identità personale*, Milano, 1949; G. PINO, *L'identità personale*, in S. RODOTÀ e M. TALLACCHINI (a cura di), *Ambito e fonti del biodiritto*, in *Tratt. biodiritto*, diretto da S. Rodotà e P. Zatti, I, Milano, 2010, p. 301. C. MARCHISOTTI, *Digitali Identity and Posthumous Protection*, in O. POLLICINO, V. LUBELLO e M. BASSINI (a cura di), *Identità ed eredità digitali. Stato dell'arte e possibili soluzioni al servizio del cittadino*, Roma, 2016, pp. 87 s., Per il dato giurisprudenziale utile segnalare: Cass., 22 giugno 1985, n. 3769, in *Foro it.*, 1985, I, 2211.

¹⁰ V. RICCIUTO, *L'equivoco della privacy. Persona vs dato personale*, Napoli, 2022, *passim*; cfr. anche: G. FINOCCHIARO, *Intelligenza artificiale quale regole?*, Bologna, 2024, p. 87 ss.

¹¹ Discorre di diritto alla non manipolazione nelle reti digitali V. CONTE, *Comunicare per contratto. Flusso informativo-comunicazionale e poteri privati nei social media*, cit., *passim*.

¹² E.-M. INCUTTI, *Sistemi di riconoscimento delle emozioni e ruolo dell'autonomia privata*, in *Giust. civ.*, 2022, 2, pp. 519 ss. Acutamente, L. TAFARO, *Neuromarketing e tutela del consenso*, Napoli, 2018, *passim*.

¹³ G. TEUBNER, *Soggetti giuridici digitali? Sullo status privatistico degli agenti software autonomi*, a cura di P. Femia, Napoli, 2019, *passim*. Criticamente, G. PASSAGNOLI, *Ragionamento giuridico e tutele nell'intelligenza artificiale*, in *Persona e mercato*, 2019, 3, pp. 79 ss.

¹⁴ M. CASTELLS, *Volgere di millennio* (2000), trad. it., Egea Bocconi, Milano 2003.

¹⁵ P. FEMIA, *Tumulti contrattuali.*, cit., pp. 99 ss.; V. CONTE, *Il controllo di costituzionalità delle leggi private globali. Drittwirkung, conformazione del contratto e obbligazione comunicazionale nei social media*, Milano, 2024, pp. 29 ss.

¹⁶ J.P. HOPKINS, *Afterlife in the Cloud: Managing a Digital Estate*, in *Hastings Science and Technology L.J.*, 2013, pp. 211 ss.

tanto in apparenza, con incremento del potenziale distorsivo, il quale di per sé è proprio di ogni flusso informativo¹⁷. L'informazione, ritagliata con l'ausilio di algoritmi capaci di differenziazioni, è quindi definita per categorie sempre più diversificate, fino a giungere al paradosso della comunicazione 'granulare', minutamente modulata sulle caratteristiche emotivo-cognitivo-comportamentali di ciascun utente profilato, al fine di far leva sulle sue vulnerabilità negoziali o per orientarne surrettiziamente preferenze di consumo, di orientamenti di vita, di ideologie politiche.

Nella ferma convinzione secondo la quale «ogni potere, costituzionale o no – e quello dell'informazione non è il meno rilevante –, non può non avere limiti interni» sembra corretto commisurare il potere contrattuale globale delle piattaforme comunicative¹⁸ nell'ambito di una sostanziale ridefinizione dello spazio pubblico e privato (dalla quale, ancora una volta, si ricava conferma della insostenibilità della divisione di diritto pubblico e privato e, ancor più, del ruolo degli interessi pubblici e collettivi nell'ambito civilistico)¹⁹, caratterizzata dalla più agevole accessibilità agli strumenti di produzione e utilizzazione della conoscenza, ingenerando un esorbitante flusso informativo, che ha i suoi aspetti senz'altro positivi, quando opera come strumento di incremento della partecipazione, ma cui si collega sovente un ancor maggiore incremento della vulnerabilità individuale, generata da elaborate logiche di mercato e di consumo²⁰.

Il lavoro della teoria dovrà pertanto essere dedicato ad una attenta ricostruzione delle particolarità dello spazio comunicativo digitale e nella individuazione della disciplina adeguata nel sistema ordinamentale, nella convinzione della insufficienza di una ricerca orientata unicamente al dettaglio regolatorio – spesso sfuggente e ambigualmente costruito con non bilanciata attenzione, fin troppo concentrata alle ragioni commerciali delle piattaforme comunica-

¹⁷ V. CONTE, *Comunicare per contratto*, cit., *passim*.

¹⁸ O. POLLICINO, *Potere digitale (voce)*, in *Enc. dir. (I Tematici)*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, Milano, 2023, V, pp. 410 ss.; ivi G. RESTA, *Poteri privati e regolazione*, pp. 1008 ss.

¹⁹ In dottrina, per tutti, sia consentito rinviare alle pregevoli riflessioni di P. FEMIA, *Sei anni di cammino, sette di divenire. Rudolf von Jhering e la svolta nella scienza del diritto*, Bologna, 2024; Id., *Sentimento e moltitudine. Rudolf von Jhering tra interessi ideali e beni comuni*, Bologna, 2024. In argomento, F. ADDIS, *Rudolf von Jhering e la lotta per il diritto, oggi. A proposito dei libri di Pasquale Femia*, in *Osservatorio del Diritto civile e commerciale*, 1/2025, pp. 177 ss.; R. VON JHERING, *La lotta per il diritto e altri saggi*, a cura di P. Femia, F. Mancuso, trad. it. R. Racinaro, Roma, 2024.

²⁰ G. VETTORI, *Persona e pluralismo*, in *Persona e mercato*, 2024, 2, p. 331; N. CRISTIANINI, *La scorciatoia. Come le macchine sono diventate intelligenti senza pensare in modo umano*, Bologna, 2023, pp. 99 ss.; F. GALLI, *La pubblicità mirata al tempo dell'intelligenza artificiale: quali regole a tutela dei consumatori*, in *Contr. e impr.*, 2022, 3, pp. 919 ss.; D. IMBRUGLIA, *La presunzione delle macchine e il consenso dell'interessato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2023, pp. 921 ss.

tive²¹ e non altrettanto alla tutela dell'autodeterminazione informativa della persona – e della necessità costituzionale di una ricostruzione orientata ai principi²².

2. Negli ultimi due decenni, la rivoluzione digitale ha trasformato radicalmente la comunicazione, il commercio e l'interazione sociale, generando al contempo nuove sfide giuridiche di notevole complessità²³. Le piattaforme digitali – da semplici intermediari informatici a veri e propri architetti dell'esperienza informativa globale – si trovano oggi al centro di un dibattito che interseca diritto civile, libertà di espressione e responsabilità sociale d'impresa.

In tale contesto si colloca il caso *Anderson v. TikTok*, deciso nel 2024 dalla Corte d'Appello del Terzo Circuito degli Stati Uniti, che ha posto in discussione i confini della Sezione 230 del *Communications Decency Act* (CDA), norma cardine che da quasi trent'anni garantisce ampia immunità alle piattaforme digitali per i contenuti generati dagli utenti. La vicenda trae origine da un evento tragico: la morte di una bambina di dieci anni, Nylah Anderson, a seguito della partecipazione a una pericolosa sfida virale denominata *Blackout Challenge*, promossa e diffusa attraverso *TikTok*.

La madre della vittima, ritenendo che l'algoritmo della piattaforma avesse consigliato attivamente tale contenuto alla figlia, ha agito giudizialmente per ottenere il risarcimento dei danni, sostenendo che *TikTok* non si fosse limitata a fornire un servizio neutro, ma avesse esercitato una scelta autonoma e deliberata nella promozione dei contenuti, con effetti dannosi prevedibili.

La sentenza, destinata a segnare un punto di svolta nella responsabilità delle piattaforme, apre scenari nuovi sulla distinzione tra *hosting* passivo e attività editoriale attiva, ponendo interrogativi profondi sulla vulnerabilità digitale degli utenti, in particolare dei minori, e sul dovere di diligenza delle imprese tecnologiche.

La Sezione 230 del *Communications Decency Act* del 1996²⁴ rappresenta

²¹ L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017, p. 106. In questa prospettiva si rinvia, altresì, a S. CALZOLAIO, *Protezione dei dati personali (dir. pubbl.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2017, p. 598.

²² P. FEMIA, *Le promesse mancate del diritto europeo e come non mancare le prossime*, in *Teoria e prassi del diritto*, 2024, pp. 341 ss.; C.M. BIANCA, *Realtà sociale ed effettività della norma. Scritti giuridici*, vol. I, tomo I, Milano, Giuffrè, 2002.

²³ F. DI CIOMMO, *Evoluzione tecnologica e regole di responsabilità civile*, Esi, Napoli, 2003, pp. 9 ss.; S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La tecnologia e le nuove tecnologie della comunicazione*, 2ª ed., Editori Laterza, Roma-Bari, 2004, *passim*.

²⁴ «Nessun fornitore o utente di un servizio informatico interattivo può essere trattato come l'editore o il diffusore di qualsiasi informazione fornita da un altro fornitore di contenuti».

una delle norme più influenti – e al contempo più controverse – del diritto statunitense di *Internet*. Essa fu concepita dal Congresso come strumento per favorire la crescita dei servizi digitali, tutelando le piattaforme dall'essere ritenute civilmente responsabili per i contenuti pubblicati dagli utenti.

Lo spirito originario della disposizione era duplice: da un lato, incentivare l'innovazione tecnologica e la libertà d'espressione online; dall'altro, evitare che le piattaforme venissero disincentivate a moderare i contenuti per timore di incorrere in responsabilità editoriali. In altre parole, la Sezione 230 intendeva premiare la "buona cittadinanza digitale", garantendo protezione a chi moderava responsabilmente i contenuti dannosi. Con la storica decisione in *Zeran v. America Online* (1997)²⁵, la Corte d'Appello del Quarto Circuito interpretò la Sezione 230 in senso ampiamente protettivo, stabilendo che le piattaforme non possono essere ritenute responsabili neppure per i contenuti diffusi da terzi dopo essere stati segnalati come offensivi o diffamatori. Da quel momento, la giurisprudenza americana ha consolidato una lettura estremamente estensiva dell'immunità, tale da esonerare le piattaforme da quasi ogni forma di responsabilità civile derivante da attività degli utenti. Tale approccio ha favorito l'esplosione dei *social media*, ma al contempo ha generato un'asimmetria di potere: le piattaforme sono divenute arbitri dell'informazione globale, ma senza dover rispondere delle conseguenze delle loro scelte algoritmiche e di *design*. In dottrina, la Sezione 230 è stata definita non soltanto come "le ventisei parole che hanno creato Internet"²⁶, ma anche come uno scudo d'impunità tecnologica²⁷. Negli ultimi anni, numerosi studiosi e legislatori hanno sottolineato la necessità di ridimensionarne l'ambito applicativo, per adattarla all'ecosistema digitale contemporaneo, dominato da algoritmi di raccoman-

informativi»: 47 U.S.C. § 230(c)(1).

²⁵ *Zeran v. America Online, Inc.*, 958 F. Supp. 1124 - US District Court for the Eastern District of Virginia - 958 F. Supp. 1124 (E.D. Va. 1997) March 21, 1997, in <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/Fsupp/958/1124/1881560/>. Cfr. E. GOLDMAN, J. KOSSEFF, *Zeran v. America Online E-Resource* (2020), *Santa Clara Univ. Legal Studies Research Paper*, online: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3663839> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3663839>.

²⁶ Come sottolinea Jeff Kosseff, la *Sezione 230 del Communications Decency Act (CDA)* costituisce "le ventisei parole che hanno creato Internet". Queste parole, contenute nel paragrafo 47 U.S.C. § 230(c)(1), hanno posto le basi per la moderna economia digitale, garantendo alle piattaforme online un'immunità legale senza precedenti rispetto ai contenuti generati dagli utenti. Tuttavia, proprio questa immunità ha sollevato un acceso dibattito giuridico e sociale, in particolare alla luce di casi recenti come *Anderson v. TikTok*, che hanno messo in discussione la portata e i limiti di tale protezione, specie in relazione all'uso degli algoritmi per la diffusione dei contenuti. Cfr. J. KOSSEFF, *The Twenty-Six Words That Created the Internet*, Cornell University Press, 2019.

²⁷ Cfr., criticamente, K. OFCHUS, *Cracking the Shield: CDA Section 230, Algorithms, and Product Liability* (18.5.2023), *University of Arkansas Little Rock Law Review*, 46 (2023), online: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4452392>.

dazione e intelligenza artificiale. L'assenza di responsabilità diretta, infatti, rischia di consolidare un modello di business predatorio, in cui l'attenzione dell'utente – e non la sua sicurezza – diventa la principale moneta di scambio.

3. Il predetto caso *Anderson v. TikTok* è originato nel 2021 in seguito al tragico decesso della minore Nylah Anderson, che, dopo aver visualizzato un video relativo alla cosiddetta *Blackout Challenge*, ha tentato di emularlo, provocandosi un arresto respiratorio fatale. La madre della vittima ha intentato causa contro *TikTok* e la sua società madre *ByteDance*, sostenendo che l'algoritmo della *For You Page* (FYP) avesse proposto il contenuto alla figlia in modo mirato, tenendo conto della sua età e delle sue interazioni precedenti.

L'azione giudiziaria si fondava su due argomenti: a) responsabilità per negligenza (*negligence*), per non aver adottato misure idonee a evitare la diffusione di contenuti pericolosi ai minori; b) responsabilità da prodotto difettoso (*product liability*), in quanto l'algoritmo stesso sarebbe stato concepito in modo tale da incentivare la viralità di contenuti dannosi, perseguendo logiche di *engagement* piuttosto che di sicurezza. *TikTok*, dal canto suo, invocava la Sezione 230 del CDA, sostenendo di essere un semplice intermediario e non l'autore del contenuto in questione. La Corte d'Appello del Terzo Circuito, tuttavia, ha rifiutato tale difesa, affermando che l'attività algoritmica di raccomandazione costituisce una forma di condotta autonoma e attiva, e dunque non rientra nella protezione offerta dalla Sezione 230.

Il cuore della decisione del Terzo Circuito risiede nella netta distinzione tra la fornitura passiva di uno spazio virtuale e la partecipazione attiva nella creazione e promozione di contenuti. Storicamente, la Sezione 230 del CDA²⁸ ha garantito protezione alle piattaforme solo per quest'ultimo profilo, assimilando l'attività degli *hosting provider* a quella di semplici 'cassette postali'²⁹.

²⁸ D.-K. CITRONAND, B. WITTES, *The Internet Will Not Break: Denying Bad Samaritans Section 230 Immunity*, in *University of Maryland Legal Studies Research Paper*, 1 (2017), online.

²⁹ Per il vivace dibattito italiano: G. RICCIO, *La responsabilità civile degli internet providers*, Torino, 2002, pp. 17 ss.; G. CASSANO, P. CIMINO, *La responsabilità del content provider per la diffusione di materiale protetto dal diritto d'autore*, in *Resp. civ.*, 2005, pp. 426 ss.; A.M. ROVATI, *La responsabilità civile degli ISP*, in L.C. UBERTAZZI (a cura di), *Il regolamento Agcom sul diritto d'autore*, Giappichelli, Torino 2014, pp. 84 ss.; M. TESCARO, *La responsabilità civile dell'hosting provider e il dialogo fra le corti*, in *Studium iuris*, 2020, pp. 1472 ss.; E. TOSI, *Obblighi di filtraggio ex post di contenuti digitali illeciti equivalenti e responsabilità civile degli hosting provider*, in *Dir. ind.*, 2020, p. 281; M. BELLI, *La responsabilità dei «prestatori di servizi di condivisione di contenuti online» ai sensi della dir. 2019/790/UE*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, pp. 551 ss.; R. BOCCHINI, *Responsabilità civile dell'hosting provider – La responsabilità civile plurisoggettiva, successiva ed eventuale dell'ISP*, in *Giur. it.*, 2019, p. 2604; C. LEANZA, *La responsabilità dell'hosting provider per violazione del diritto d'autore*, in *Danno e resp.*, 2019,

Nel caso *Anderson*, però, la Corte ha osservato che l'algoritmo di *TikTok*, attraverso la *For You Page*, non si limita a ospitare contenuti prodotti da terzi, ma seleziona, amplifica e consiglia in modo personalizzato, in base a sofisticati meccanismi di *machine learning* che incrociano dati personali, preferenze e *pattern* di comportamento.

Questa attività algoritmica è stata quindi qualificata come una condotta editoriale attiva, in cui l'elemento di controllo e scelta, pur non essendo tradizionalmente umano, è esercitato in modo sistematico e con intento di promozione.

La qualificazione dell'attività algoritmica come "editoriale" implica la perdita dell'immunità prevista dalla Sezione 230, aprendo la strada a una responsabilità civile diretta delle piattaforme. Di conseguenza, l'algoritmo stesso può essere considerato un "prodotto" la cui progettazione e funzionamento devono rispettare standard di sicurezza e diligenza.

Ciò apre a una potenziale estensione della responsabilità da prodotto difettoso e della negligenza, nel senso che la piattaforma può essere chiamata a rispondere dei danni derivanti da un algoritmo che incentiva la diffusione di contenuti nocivi, soprattutto se rivolti a utenti vulnerabili come i minori.

Il caso *Anderson* pone anche importanti questioni di carattere procedurale. In particolare, la Corte ha dovuto confrontarsi con la difficoltà di accedere agli algoritmi proprietari e ai dati di funzionamento interno, riservati da *TikTok* per motivi di segreto industriale. La decisione ha sancito che, in presenza di potenziali danni gravi, i giudici possono ordinare una valutazione tecnica indipendente, aprendo a forme di regolazione giuridica più stringenti sulla trasparenza algoritmica.

4. Nell'ambito del procedimento in appello, *TikTok* ha articolato una serie di linee difensive volte a preservare l'immunità offerta dalla Sezione 230 del *Communications Decency Act* (CDA).

4.1. *Neutralità algoritmica / ruolo di "intermediario"*. *TikTok* sostiene che l'algoritmo della *For You Page* (FYP) operi essenzialmente come un canale neutro attraverso il quale i contenuti generati da terzi vengono messi a disposizione degli utenti, senza che la piattaforma compia una scelta editoriale significativa. In altri termini, secondo la difesa, la mera raccomandazione algoritmica non

pp. 671 ss.; F. PIRAINO, *Spunti per una rilettura della disciplina giuridica degli internet service provider*, in *Annali Italiani Diritto d'Autore*, 2017, pp. 468 ss.

dovrebbe essere considerata una “espressione propria” della piattaforma, bensì una modalità tecnica di presentazione.

4.2. Applicazione del concetto tradizionale di “publisher / editore”. *TikTok* argomenta che le sue attività rientrano nei compiti tipici di un editore digitale: moderare, filtrare, organizzare, proporre contenuti di terzi sarebbero funzioni editoriali tradizionali già coperte da immunità ai sensi della Sezione 230. In questa prospettiva, l'algoritmo non muterebbe la natura del contenuto (che rimane di terzi), ma ne agevolerebbe l'accesso, attività che non può essere esclusa dall'immunità.

4.3. Rilevanza del precedente giurisprudenziale (“circuit split”). La difesa richiama decisioni di altri circuiti (in particolare il Secondo Circuito) che hanno sostenuto che la raccomandazione algoritmica non privi la piattaforma della protezione della Sezione 230, anche quando essa promuove contenuti di terzi. *TikTok* argomenta che un'eccessiva reazione del Terzo Circuito può creare un conflitto normativo tra giurisdizioni e disincentivare l'innovazione delle piattaforme.

4.4. First Amendment come ulteriore argine. Pur contestando la capacità della Corte d'Appello di privare l'immunità, *TikTok* invoca la protezione del Primo Emendamento (libertà di espressione) per le sue decisioni editoriali relative alla composizione del *feed* degli utenti. In questa visione, la raccomandazione algoritmica non è mera tecnica ma forma di “espressione” che merita tutela costituzionale.

4.5. Onere della prova e segreto industriale. *TikTok* solleva la difficoltà procedurale di dover rendere accessibile il funzionamento interno dell'algoritmo come segreto industriale e solleva la questione del carico probatorio: l'attrice deve dimostrare che l'algoritmo è intrinsecamente pericoloso e collegare causalmente la morte al meccanismo di raccomandazione.

5. La Corte del Terzo Circuito ha affrontato in modo deciso le argomentazioni avanzate da *TikTok*, rifiutando l'idea che l'algoritmo della piattaforma fosse un mero strumento neutro. In particolare, i giudici hanno sottolineato che la funzione di raccomandazione svolta dalla *For You Page* non rappresenta un'attività passiva, ma costituisce a tutti gli effetti una forma di espressione autonoma della piattaforma. A loro avviso, *TikTok* non si limita a ospitare con-

tenuti generati da terzi, ma seleziona, promuove e presenta attivamente specifici video sulla base delle preferenze dell'utente, attraverso un sistema sofisticato e opaco. Questo tipo di attività, dunque, implica un grado di intervento tale da farla rientrare nella categoria del *first-party speech*³⁰, ovvero discorso diretto della piattaforma, che esula dall'ambito di immunità previsto dalla Sezione 230 del Communications Decency Act.

La Corte ha rafforzato il proprio ragionamento richiamando la recente pronuncia della Corte Suprema nel caso *Moody v. NetChoice*, nella quale si è chiarito che anche le scelte algoritmiche rientrano nel concetto di attività editoriale protetta dal Primo Emendamento³¹. Tuttavia, ha puntualizzato che questa stessa caratterizzazione – quella di “espressione propria” – impedisce alla piattaforma di invocare la Sezione 230 per ottenere l'immunità. Se l'attività di raccomandazione è espressione, allora è anche responsabilità. La Corte, quindi, ha ribadito che l'immunità prevista dalla Sezione 230 si applica soltanto quando una piattaforma viene citata in giudizio per il contenuto altrui e non quando l'azione legale riguarda comportamenti propri e attivi, come appunto l'uso di un algoritmo che spinge verso determinati contenuti.

Di conseguenza, è stato stabilito che non è corretto trattare *TikTok* semplicemente come un editore passivo di contenuti. Al contrario, l'azienda è potenzialmente responsabile per la progettazione e il funzionamento del suo algoritmo di raccomandazione, soprattutto se esso contribuisce alla diffusione di contenuti pericolosi, come nel tragico caso di Nylah Anderson. La Corte ha comunque evitato di entrare nel merito della responsabilità finale della piattaforma, limitandosi a stabilire che l'immunità non può essere invocata *a priori*. La questione sostanziale – ovvero se *TikTok* abbia effettivamente causato un danno e con quale grado di negligenza – è stata quindi rinviata al giudice di primo grado, che dovrà valutare le prove, la causalità e la fondatezza delle accuse in sede di merito.

Nel corso della decisione, la Corte ha anche riconosciuto la delicatezza dell'equilibrio tra protezione dell'innovazione digitale e tutela degli utenti vulnerabili. Se da un lato si teme che un'eccessiva esposizione alla responsabilità civile possa frenare lo sviluppo tecnologico e limitare la libertà d'espressione, dall'altro è innegabile che esista un interesse pubblico crescente alla responsabilizzazione delle piattaforme, specialmente in contesti in cui sono coinvolti minori o contenuti

³⁰ Cfr. G.M. DICKINSON, *Section 230: A Juridical History*, in *Stan. Tech. L. Rev.*, 28 (2025), 1, pp. 1 ss.; A. BHAGWAT, *Do Platforms Have Editorial Rights?*, in *Journal of Free Speech Law*, 1 (2021), pp. 97 ss.

³¹ J.M. BALKIN, *Moody v. NetChoice - The Supreme Court Meets the Free Speech Triangle* (19.1.2025), *Yale Law School, Public Law Research Paper*, online: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=5104013>.

potenzialmente dannosi. In tal senso, la sentenza del Terzo Circuito si pone come una pietra miliare che cerca di ridefinire i confini della responsabilità digitale, stabilendo che l'immunità non può più essere considerata un salvacondotto automatico per qualsiasi attività algoritmica.

6. Il caso *Anderson v. TikTok* riflette chiaramente le tensioni interne al sistema giuridico statunitense, e in particolare i limiti ormai evidenti della Sezione 230 del *Communications Decency Act*. Questa norma, spesso definita “la legge che ha creato Internet”, ha garantito per anni un’ampia immunità alle piattaforme digitali, considerandole meri intermediari passivi. Tuttavia, il caso in esame segnala una transizione: le Corti statunitensi iniziano a riconoscere che gli algoritmi non sono strumenti neutrali, e che le piattaforme non sono semplici veicoli di contenuti di terzi, ma attori attivi nella costruzione dell’informazione online. Questo approccio, sebbene ancora in evoluzione, si avvicina a una visione che da tempo è al centro della riflessione giuridica europea. Nell’Unione Europea, la responsabilità delle piattaforme è disciplinata dal *Digital Services Act* (DSA), entrato in vigore nel 2022 e operativo dal 2024. Non v’è dubbio che il DSA ha rivoluzionato il modello europeo, imponendo obblighi di trasparenza, *risk assessment*, moderazione proattiva dei contenuti e *accountability* per le “very large online platforms” (VLOPs), come *TikTok*, *YouTube* o *Facebook*. A differenza del modello statunitense, che continua a fondarsi sull’immunità *ex ante*, l’Europa ha optato per una responsabilità graduata e reattiva, con meccanismi di *enforcement* affidati sia a regolatori nazionali sia alla Commissione europea³².

In particolare, il DSA stabilisce che le piattaforme devono valutare e mitigare i rischi sistemici derivanti dai loro algoritmi, in particolare quelli che incidono su minori, salute mentale, disinformazione e radicalizzazione. La logica è chiara: se una piattaforma progetta un sistema che amplifica contenuti tossici, essa ne diventa co-responsabile. Non basta più affermare che “il contenuto è stato caricato da un utente”; bisogna dimostrare di aver fatto tutto il possibile per impedirne la diffusione dannosa. In questo senso, il caso *Anderson v. TikTok* rappresenta una possibile convergenza transatlantica verso una maggiore responsabilizzazione delle piattaforme.

³² E. BIRRITTERI, *Contrasto alla disinformazione, Digital Services Act e attività di private enforcement: fondamento, contenuti e limiti degli obblighi di compliance e dei poteri di autonormazione degli operatori*, in *Media Laws*, 2023, 2, pp. 52 ss.; A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Libertà di espressione e valori democratici alla prova dei social media: il DSA e un nuovo caso TikTok europeo*, in *Federalismi.it*, 2025, 13, pp. 84 ss.

7. La sentenza *Anderson* evidenzia come la tecnologia digitale abbia creato una forma di vulnerabilità specifica e complessa, non riconducibile solo a tradizionali categorie di fragilità personale, ma legata a una condizione strutturale dell'interazione online.

Invero, uno degli aspetti più delicati emersi nel caso in esame, riguarda la particolare condizione di vulnerabilità dei minori nell'ambiente digitale. La giovane età della vittima – Nylah aveva solo 10 anni – solleva interrogativi profondi sull'idoneità dei sistemi algoritmici a operare in ambienti frequentati da bambini e adolescenti. L'algoritmo di *TikTok*, come molti altri, è progettato per massimizzare l'*engagement* attraverso l'analisi dei comportamenti e delle interazioni degli utenti, in un ciclo continuo di profilazione, raccomandazione e fidelizzazione. Quando questo sistema viene applicato a utenti molto giovani, i rischi aumentano in modo esponenziale.

I minori, infatti, hanno una capacità ridotta di discernimento critico e una maggiore suscettibilità all'influenza dei contenuti online. Questo li rende particolarmente esposti a dinamiche come la *gamification*, le sfide virali e i trend potenzialmente pericolosi. La cosiddetta "*Blackout Challenge*", che secondo l'accusa è stata promossa dal *feed* algoritmico di *TikTok*, è solo uno degli esempi di contenuti che possono avere effetti drammatici se non adeguatamente moderati. Non si tratta di censura, ma di protezione: di un dovere etico e giuridico di prevenire che la logica della viralità prevalga sulla sicurezza.

In molte giurisdizioni, incluso l'ordinamento italiano, il principio del *best interest of the child* (miglior interesse del minore) guida l'interpretazione delle norme anche in ambito digitale³³. La Corte di Cassazione ha più volte ribadito la necessità di una protezione rafforzata nei confronti dei minori online, che implica non solo il rispetto della loro *privacy*, ma anche la prevenzione dei rischi derivanti da algoritmi predittivi e meccanismi persuasivi³⁴. Anche la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia (1989), ratificata da oltre 190 Paesi, stabilisce che gli Stati devono adottare tutte le misure legislative, amministrative e sociali necessarie a tutelare i bambini da ogni forma di violenza, sfruttamento o negligenza, anche nelle nuove forme tecnologiche³⁵.

³³ Cfr. R. BRIGHI, V. FERRARI, *(Cyber)sicurezza e infanzia digitale. Oltre la protezione, verso un uso critico e consapevole della tecnologia*, in T. CASADEI, V. BARONE, B. ROSSI, *Giovani in rete. Guida per un uso consapevole delle tecnologie*, Torino, 2025, pp. 15 ss.; Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *La tutela dei minorenni nel mondo della comunicazione*, Roma, 2017: online: https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/la_tutela_dei_minorenni_nel_mondo_della_comunicazione.pdf.

³⁴ F. PANUCCIO DATTOLA, *Minori e internet*, Torino, 2009, pp. 48 ss.

³⁵ Sugli aspetti più recenti dei rischi di condivisione dei dati, cfr. A. MACERATINI, *Sharenting e tutela dei minori, riflessioni informatico-giuridiche tra diritto alla privacy e diritto all'immagine*, in *Tigor: rivista di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica*, XVI (2024), 1, pp. 120 ss.

I minori, in particolare, sono soggetti a una doppia esposizione: da un lato la loro condizione di sviluppo psicofisico li rende più suscettibili a contenuti pericolosi; dall'altro, i sistemi algoritmici sono progettati per catturare e mantenere l'attenzione con tecniche di persuasione digitale (*nudging, behavioral design*)³⁶.

Studi interdisciplinari hanno dimostrato che l'esposizione ripetuta a sfide rischiose o a contenuti violenti può generare effetti negativi profondi, inclusi disturbi d'ansia, depressione e comportamenti autolesionisti. La diffusione virale di tali contenuti, favorita da algoritmi predatori, amplifica questi rischi su scala globale.

La giurisprudenza, in questo scenario, è chiamata a bilanciare la tutela della libertà di espressione con la necessità di garantire una protezione adeguata agli utenti più deboli, intervenendo anche sulla progettazione delle piattaforme.

A fronte di questa vulnerabilità, le piattaforme digitali assumono un ruolo di *gatekeeper tecnologici*, con obblighi di diligenza e trasparenza crescenti. Non si tratta solo di evitare contenuti illeciti, ma di progettare sistemi in grado di prevenire danni prevedibili, adottando misure di contenimento dei rischi algoritmici.

Questo paradigma pone la responsabilità civile nel solco della *corporate social responsibility* (CSR), estendendo il concetto tradizionale di responsabilità all'ambito della tutela della salute pubblica digitale³⁷.

Il caso *Anderson* ha aperto una breccia nella giurisprudenza americana, ma la sua portata potrà incidere anche sui sistemi giuridici europei e internazionali, che già mostrano segnali di mutamento normativo, come il predetto *Digital Services Act* (DSA) dell'Unione Europea³⁸. Le istituzioni dovranno definire

³⁶ Z. TUFEKCI, *Twitter and Tear Gas: The Power and Fragility of Networked Protest*, Yale University Press, 2017, pp. 326; T. GILLESPIE, *Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media*, Yale University Press, 2018, *passim*; J. VAN DIJCK, T. POELL, M. DE WAAL, *The Platform Society*, Oxford University Press, 2018, *passim*.

³⁷ Unicef, *L'UNICEF e la Responsabilità Sociale d'Impresa*, online: <https://www.unicef.it/media/unicef-corporate-social-responsibility/>.

³⁸ Appare utile rinviare ai riferimenti alla vulnerabilità nei considerando 62, 69, 94, 95, 104 del DSA. Cfr. Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali) in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj/eng>. «L'art. 34 DSA, nell'imporre ai fornitori di piattaforme online (e di motori di ricerca) molto grandi di valutare gli «eventuali rischi sistemici nell'Unione derivanti dalla progettazione o dal funzionamento del loro servizio o dei suoi relativi sistemi, compresi i sistemi algoritmici, o dall'uso dei loro servizi», indica tra siffatti rischi quelli che interessano «l'esercizio dei diritti fondamentali», tra cui vanno ricompresi la capacità autodeterminarsi (artt. 1, 6 e 7 CDFUE), la «salute pubblica e dei minori» e il «benessere fisico e mentale della persona»: lucidamente cfr. A. GORGONI, *La vulnerabilità nell'ambiente digitale e la protezione della libertà del volere*, cit., p. 920.

criteri chiari per distinguere le piattaforme che agiscono come meri intermediari da quelle che esercitano una curatela attiva dei contenuti, imponendo obblighi di trasparenza, valutazione d'impatto e responsabilità civile.

Una delle sfide più rilevanti riguarda la trasparenza degli algoritmi, tradizionalmente considerati segreti industriali. Le normative future dovranno prevedere strumenti di *audit* indipendente e meccanismi di revisione per valutare il rispetto degli standard di sicurezza e la prevenzione di danni.

Ciò richiede un equilibrio delicato tra tutela della proprietà intellettuale e protezione dei diritti degli utenti. Parallelamente, la disciplina della responsabilità civile dovrà integrarsi con i principi del diritto dei consumatori digitali, considerando gli utenti come soggetti vulnerabili con diritti specifici in relazione all'uso delle piattaforme e al trattamento dei dati personali.

In tal senso, la sentenza *Anderson* contribuisce a un ripensamento complessivo del rapporto tra tecnologia, diritto e società, che guarda alla protezione dell'individuo nell'era digitale come tema centrale della giurisprudenza contemporanea.

8. Il caso *Anderson v. TikTok* rappresenta una tappa cruciale nella ridefinizione della responsabilità delle piattaforme digitali, mettendo in discussione la storica immunità garantita dalla Sezione 230 del CDA. La decisione del Terzo Circuito apre a una nuova lettura della condotta algoritmica come attività editoriale attiva, con conseguenti obblighi di diligenza e responsabilità.

In una società sempre più dipendente dalla tecnologia digitale, la tutela della vulnerabilità degli utenti, in particolare dei minori, impone un ripensamento normativo e giurisprudenziale che contempli la trasparenza, la responsabilità e la protezione della salute digitale come principi fondamentali.

La sentenza *Anderson* può così essere interpretata come un segnale di cambiamento epocale, che invita legislatori, imprese e giuristi a confrontarsi con i rischi e le opportunità dell'era digitale, in un quadro giuridico più equilibrato e consapevole.

DIRITTO COMPARATO E STRANIERO

Diritto e memoria storica: dall'Europa al Cile, esperienze a confronto*

NICOLÁS ALBERTO LÓPEZ PÉREZ

SOMMARIO: 1. Diritto e memoria storica: orizzonti di studio e ricerca. – 2. La gestione del passato in esperienze europee: Francia, Spagna e Italia. – 3. Diritto e memoria storica in Cile dopo la dittatura di Augusto Pinochet. – 4. La difficile criminalizzazione del negazionismo e il legame tra Stato e memoria storica. – 5. Considerazioni finali: come legiferare sul recente passato in Cile?

1. Cicerone nel *De oratoria* (II, 351-314) ringraziava Simonide di Ceo che sembrava aver inventato l'arte della memoria. Un giorno Simonide andò a cena a Cranone (Tessaglia) a casa di Scopa, un ricco scultore e architetto, e recitò alcune poesie. La recita fu pagata dal padrone di casa che, sentendo il poeta tessere molte lodi a Castore e Polluce, si arrabbiò e gli disse che gli avrebbe pagato la metà di quanto concordato, e che il resto avrebbe dovuto essere a carico dei Dioscuri. Poi fece pressione su Simonide affinché se ne andasse. Una volta che se ne fu andato, la sala di Scopa crollò e tutti i presenti morirono. La rimozione delle macerie rivelò che i volti e i corpi erano sfigurati, quindi non potevano essere riconosciuti e sepolti dai loro familiari. Simonide indicò chi erano i defunti, poiché ricordava il posto che occupava ciascuno di loro, avendo diretto il suo recital guardando negli occhi i presenti. L'esperienza ci ha mostrato quanto sia indispensabile questa capacità della mente: registrare l'esperienza per poi riprodurla.

Il fatto curioso dell'aneddoto riportato dal filosofo dell'antica Roma è che contrappone il defunto a chi lo riconosce a posteriori. Se pensiamo a un contesto radicalmente diverso, ad esempio alla conservazione della memoria di coloro che sono stati uccisi, per poter effettivamente dire che sono stati uccisi o cosa è successo al corpo di ciascuno di loro, ha senso avere un Simonide. Dopo i Greci, la scrittura, in quanto tecnologia della memoria, ha sostituito l'individuo che custodiva l'informazione. Con l'evoluzione del diritto e dei processi giudiziari, anche la memoria ha acquisito un livello di autenticità.

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

Non è curioso che già nella seconda metà del XX secolo, il primo archivio che conteneva la memoria dei desaparecidos, degli assassinati dai vari regimi autoritari nel mondo, portasse il nome di «commissione della verità». Da lì in poi, si sarebbero aggiunti “giustizia, memoria e riconciliazione”, a seconda dell’orientamento che ogni paese voleva sviluppare e consolidare in un rapporto.

Diritto e memoria storica sono un legame che si instaura dopo un violento conflitto sociopolitico, un genocidio o un massacro: la memoria è un fatto sociale, politico e, eventualmente, giuridico. Il legame, ad esempio, rimanda a un fatto costitutivo di una società; nel caso degli Stati Uniti, la loro dichiarazione di indipendenza (1776) che rompe esplicitamente con la storia del passato coloniale. Il nesso rimanda anche a spazi privi di forza giuridica, ad esempio i preamboli che, d’altra parte, sono la narrazione di un popolo, di una nazione o di un nuovo ciclo politico. Ad esempio, nel preambolo del Trattato di pace di Parigi firmato dall’Italia e dalle potenze alleate e altri, il 10 febbraio 1947: «Premesso che a seguito delle vittorie della Forze alleate e con l’aiuto degli elementi democratici del popolo italiano, il regime fascista venne rovesciato il 25 luglio 1943».

Il diritto e la memoria storica si intrecciano con le diverse iniziative legislative che consacrano un giorno dell’anno come festivo: precisamente, in Italia il 25 aprile si celebra la liberazione, in Francia l’8 maggio che consacra la fine della seconda guerra mondiale, in Spagna il 6 dicembre, giorno della costituzione (dal 1978). Notiamo che in Europa ci sono tracce di 80 anni fa che sono commemorazioni trasversali e istituzionalizzate: sulla fine del conflitto armato non ci sono letture distorte, ma sulla festa della liberazione e sul giorno della costituzione spagnola, negli ultimi anni c’è stata una discussione aspra, sovrappollata di discorsi trionfalistici sull’autoritarismo in entrambi i casi. In Cile, invece, dopo il ritorno alla democrazia l’11 marzo 1990, commemorare l’11 settembre (giorno del colpo di Stato del 1973) come festa nazionale cominciò a perdere senso¹. Analogamente, la classificazione giuridica dei luoghi della

¹ L’11 settembre continuò ad essere un giorno festivo nel calendario, noto come Giorno della Liberazione Nazionale, fino al 1998. Quell’anno fu presentato un progetto di legge per la sua abrogazione, che incontrò l’opposizione dell’allora senatore a vita l’ex dittatore Augusto Pinochet, il quale, in un intervento discreto, affermò che il Cile aveva anticipato eventi come la caduta dei socialismi reali e che, «lungi dal contribuire a un’autentica riconciliazione tra i cileni, ignorare la celebrazione di una ricorrenza nazionale così determinante contribuirebbe ad accentuare il divario causato dall’oscuramento della verità storica». In aula, i promotori della riforma legale cercavano di consacrare una «giornata dell’unità nazionale» che si sarebbe celebrata il primo lunedì di settembre. Tra gli altri discorsi che respingevano l’abolizione della festività, spicca quello di Sergio Fernández, uno dei civili chiave della dittatura nei referendum del 1978 e del 1980. Le argomentazioni a favore del mantenimento della festività ruotavano attorno a una narrativa trionfalistica, ad esempio lo stesso Fernández alludeva a una decisione trascendentale delle Forze Armate e dell’Ordine che «ha risparmiato al Cile gli orrori di uno scontro civile» e che, in definitiva, sarà giudicata dalla storia. L’iter legislativo, tuttavia, ebbe

memoria e dei siti della memoria è anch'essa una manifestazione del legame tra diritto e memoria storica che produce effetti sociali.

Oltre alle commissioni per la verità e alle relazioni di organismi internazionali o sovranazionali, esistono altre forme giuridiche che regolano i conti con il tempo: i processi per violazioni dei diritti umani e l'amnistia². Si tratta, infatti, di strumenti di gestione del passato: i processi producono una verità procedurale (e giuridica), sulla base degli archivi e dell'abilità degli avvocati; l'amnistia, in linea di principio, estinguendo la responsabilità penale delle persone, cerca di riabilitarle come cittadini in vista del futuro.

I processi giudiziari non hanno fine, soprattutto data l'impossibilità di sapere se tutti i responsabili e i loro complici siano stati giudicati. La loro pubblicità e trasparenza è una componente fondamentale dell'«uso pubblico della storia»³. Parallelamente, il diritto, attraverso le leggi, ha cercato di garantire la protezione della memoria delle vittime. Ad esempio, con la legge 90-615 del 13 luglio 1990 (nota come Loi Gayssot), l'Assemblea Nazionale francese ha compiuto un primo passo importante nel punire come reato la negazione dell'Olocausto ebraico⁴. Altre disposizioni giuridiche simili sono state promulgate anche in Ungheria, Estonia, Lettonia, Lituania, Bulgaria, Repubblica Ceca, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Germania, Italia e Spagna.

Rispetto al passato recente, ci interessa il linguaggio delle leggi che sono state proposte in Francia dopo la Loi Gayssot; in Italia, ad esempio, la Legge Scelba (1952) e la Legge Mancino (1993); in Spagna con la pionieristica Legge 52/2007 e la Legge 20/2022. Nella presente monografia, la nostra intenzione è quella di esplorare questi modi di gestire il passato e avanzare verso ciò che è plausibile e possibile in una legge sulla memoria storica in Cile e il suo legame con i principi costituzionali.

2. Da una foto di Hitler in piazza Trocadero con la Torre Eiffel sullo sfondo a un video in cui Francisco Franco fa da ventriloquo a sua figlia Carmen-cita Franco che invia un messaggio a tutti i bambini del mondo, possiamo vedere come le sole immagini ci trasmettono l'orrore del loro contesto. Hitler era entrato a Parigi con l'esercito tedesco (Wehrmacht) e, in segno di gloria,

successo e la festa fu celebrata senza troppi clamori tra il 1999 e il 2001. Dal 2002, in Cile non ci sono festività a settembre, ad eccezione del 18 (festa nazionale) e del 19 (glorie dell'esercito).

² Cfr. P. P. PORTINARO, *I conti con il passato: vendetta, amnistia, giustizia*, Milano, 2011.

³ N. GALLERANO (a cura di), *L'uso pubblico della storia*, Milano, 1995.

⁴ M. TROPER, *Derecho y negacionismo: La Ley Gayssot y la Constitución*, in *Anuario de derechos humanos*, 2001, n. 2, pp. 957-984.

si era fatto ritrarre con il monumento sullo sfondo. Nel video che mostra i coniugi Franco e la loro figlia, per quanto assurdo, la bambina parla e alle sue spalle si vede il padre che muove le labbra come se stesse dicendo la stessa cosa.

Hannah Arendt, nel suo celebre saggio *The Origins of Totalitarianism*, ci presenta il regime nazista sotto la categoria del totalitarismo. Inoltre, ci fa notare che ovunque sia passato quest'ultimo, le conseguenze sono state la «distruzione dell'umanità», poiché «ovunque abbia governato, ha iniziato a distruggere l'essenza dell'uomo»⁵. Arendt identifica proprio l'antisemitismo come uno dei sintomi che avrebbero portato il mondo alla Shoah e al potere totale del nazismo. In Germania, il Reichstagsbrandverordnung (Decreto del Presidente del Reich per la protezione del popolo e dello Stato) che dichiarò lo stato di emergenza e la sospensione delle garanzie costituzionali fu il primo passo verso la Gleichschaltung (il controllo totale). Il potere viene assunto in via eccezionale e la sua legittimazione, eludendo i metodi democratici, deriva da strumenti giuridici che generano nuovi stadi sociali e di distribuzione delle forze. Secondo Michael Stolleis «non c'è tiranno che non eserciti il proprio potere con perfetta coerenza»⁶. La legalità è fondamentale per attuare una serie di misure ideologicamente desiderate. L'antisemitismo, ad esempio, in Germania si manifestò legalmente a partire dalle leggi razziali di Norimberga del 1935. In Francia, invece, con l'ordre nouveau del maresciallo Philippe Pétain a capo della Repubblica di Vichy, fu emanato un decreto che revocava la cittadinanza francese precedentemente concessa a oltre seimila ebrei e abrogava la legge Marchandau che mirava a vietare la propaganda razzista e i discorsi di incitamento all'odio basati sull'origine, la razza o la religione.

Il tempo ha dato ragione: il processo a Lione negli anni Ottanta a Klaus Barbie, già condannato due volte nel 1952 e nel 1954 come capro espiatorio, ha permesso alla Francia di pagare parte del suo debito storico con gli ebrei. Da allora, parlare della Repubblica di Vichy come di un'enclave antisemita ha interrotto quella che per anni è sembrata una «amnesia collettiva»⁷. La cosiddetta Loi Gayssot stabilisce il divieto di ogni forma di discriminazione basata sull'appartenenza a un'etnia, una nazione, una razza o una religione, seguendo lo spirito della legge Pleven del 1972 e la ratifica della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale delle Nazioni Unite (ONU) del 1965. Il precetto legale prevede sanzioni pecuniarie e detentive. Altri traguardi rilevanti sono la legge n. 2000-644, che ha istituito

⁵ H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, Cleveland, 1962, p. viii.

⁶ M. STOLLEIS, *The Law under the Swastika: Studies on Legal History in Nazi Germany*, Chicago, 1998, p. 8.

⁷ M. CURTIS, *La Francia ambigua, 1940-1944: il governo di Vichy*, Milano, 2004, p. 14.

una giornata nazionale in memoria delle vittime dei crimini razzisti da parte dello Stato francese (Repubblica di Vichy), e il decreto n. 2004-751, che ha proceduto al risarcimento a favore degli eredi delle vittime che hanno subito la persecuzione antisemita.

Sia in Spagna che in Italia, un rimedio giuridico al passato è stato l'amnistia. La legge 46/1977 del 15 ottobre 1977 è stata la prima approvata dalle Cortes Generales (elette democraticamente il 15 giugno 1977). Il suo contenuto era l'amnistia per tutti gli atti di intenzionalità politica considerati reati dalla legislazione e commessi fino alla data di promulgazione del precetto legale. In Italia, invece, l'amnistia del governo De Gasperi I, promossa da Palmiro Togliatti, ministro della Grazia e Giustizia, estinse le responsabilità per crimini o semplici reati, per reati politici e militari durante il periodo fascista.

A detta di Portinaro, l'amnistia è «l'altra faccia della giustizia politica»⁸, poiché la soluzione giuridica delle controversie del passato potrebbe solo produrre processi politici e, di conseguenza, lo svilimento del diritto. L'amnistia, in teoria, evidenzia l'impotenza delle soluzioni legali nella risoluzione dei conflitti sociali e politici. Parallelamente, non risponde alla giustizia che le vittime chiedono, poiché ci troviamo di fronte a un oblio che cancella le tracce della responsabilità dei carnefici e tenta invano di riabilitarli. L'amnistia in Spagna ha cercato di essere una riconciliazione nazionale, dopo la morte di Franco e il ritorno alla democrazia, sotto forma di monarchia parlamentare. La Costituzione politica del 1978 ha cercato di dare continuità al progetto nazionale che, metaforicamente, aveva nascosto la spazzatura sotto il tappeto. Il Partito Socialista Operaio Spagnolo (PSOE), al governo tra il 1982 e il 1996, non ha affrontato in modo significativo il conto da pagare con il passato dittatoriale. Durante i governi di José Luis Rodríguez Zapatero l'atteggiamento fu diverso, ci furono le condizioni per elaborare politiche volte alla protezione e alla promozione della memoria storica.

In Italia, l'amnistia Togliatti fu parte dei processi di giustizia postbellica e, inoltre, delle misure di epurazione, nonché un emblema della transizione verso una nuova fase politica e sociale dopo il fascismo. L'amnistia significava la chiusura della storia passata con effetti prospettici: nell'Italia del dopoguerra, i vincitori e i vinti conservarono i loro ideali di società. Non ci fu un'effettiva transizione per un dialogo nazionale sulla memoria dei caduti e di un governo che precipitò una nazione nella guerra e nella distruzione. Fondare la repubblica e fornire alle generazioni future un testo costituzionale a prova di proiettile furono i grandi trionfi del consenso politico e partitico. L'idealismo italiano sperava in

⁸ P. P. PORTINARO, *I conti con il passato*, cit., p. 41.

una riabilitazione dei simpatizzanti e dei funzionari del fascismo, attraverso l'estinzione della responsabilità penale e politica per la violenza esercitata durante gli anni dell'impunità garantita. Ci si aspettava anche l'adesione al progetto di nazione che fu sottoposto a plebiscito il 2 giugno 1946. Sei anni dopo, la legge Scelba (n. 625 del 20 giugno 1952) stabilì come centro la sanzione di qualsiasi comportamento associato alla riorganizzazione del partito fascista sciolto, in particolare «minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica o propugnando la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza, o svolgendo propaganda razzista...».

La sanzione si applica se il soggetto dell'azione illegale è un'associazione, un movimento o un gruppo di persone non inferiore a cinque; e si riferisce a chi promuove, organizza o dirige le suddette associazioni, con una pena detentiva da cinque a dodici anni, oltre a una multa da un milione a dieci milioni di lire. I partecipanti, invece, sono puniti con la reclusione da due a cinque anni, più una multa che va da cinquecentomila a cinque milioni di lire. In caso di violenza o di organizzazione armata o paramilitare, le pene di cui sopra sono raddoppiate. L'articolo 4 definisce il reato di apologia del fascismo: «Chiunque fa propaganda per la costituzione di una associazione, di un movimento o di un gruppo avente le caratteristiche e perseguitante le finalità indicate nell'articolo 1 è punito con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da lire duecentomila a lire cinquecentomila». nel caso in cui la propaganda sia diffusa attraverso la stampa, la pena detentiva va da due a cinque anni e la multa da cinquecentomila a due milioni di lire. La legge Scelba si basa sulla dodicesima disposizione transitoria della Costituzione italiana. Attualmente non è stata abrogata e, sebbene abbia una definizione penale meno ambigua rispetto alla Legge Mancino, sembra che le aspettative del legislatore storico fossero incentrate su una vera e propria minaccia alla repubblica e al suo ordine costituzionale. In ogni caso, il margine interpretativo assiste il magistrato che, in ogni controversia, ha il compito di osservare la portata di una legge su un fatto concreto che ha rilevanza giuridica⁹.

La legge Mancino (n. 205 del 25 giugno 1993) ha rappresentato una sfida alle precedenti strategie giuridiche volte a punire eventuali crimini d'odio, sempre nell'ottica di sanzionare e prevenire comportamenti di discriminazione razziale, etnica e religiosa; secondo il tenore della suddetta legge: «È vietata

⁹V. sentenza della Corte Costituzionale n. 74 del 25 novembre 1958, dalla quale si evince che la legge Scelba viene applicata, anche tenendo conto delle libertà di espressione e di pensiero garantite dalla Costituzione, quando è stato stabilito che la presunta «riorganizzazione del disciolto partito fascista» dovrebbe comportare un «concreto pericolo per l'ordinamento democratico». Cfr. Corte cost. 25 novembre 1958, n. 74.

ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi». Nella giurisprudenza italiana è stato riscontrato un rapporto sussidiario tra le leggi Scelba e Mancino, nei casi in cui la prima non è applicabile perché non corrispondente al tipo di reato: la Corte di Cassazione italiana ha ritenuto applicabile la legge Mancino per quanto riguarda la punizione di determinati comportamenti individuali, ad esempio il saluto romano fuori dallo stadio¹⁰ o l'esposizione durante un evento calcistico di una bandiera tricolore con al centro l'emblema delle fasci romane¹¹. Anche la Corte di Cassazione penale si è pronunciata sulla base dell'«esibizionismo razzista», reato volto a sanzionare chiunque partecipi a riunioni pubbliche in cui vengono esibiti emblemi o simboli propri di organizzazioni razziste¹².

In Spagna, la pietra miliare legislativa è la legge 52/2007, del 26 dicembre 2007, denominata anche Legge sulla Memoria Storica¹³, il cui scopo era quello di riconoscere e ampliare i diritti a favore di coloro che hanno subito persecuzioni o violenze durante la guerra civile e la dittatura.

Nella motivazione della suddetta disposizione di legge, si sottolinea, in conclusione, che non è compito del legislatore spagnolo «imporre una determinata memoria collettiva», ma piuttosto «risarcire le vittime», «consacrare e proteggere il diritto alla memoria personale e familiare come espressione di piena cittadinanza democratica» e, soprattutto, «promuovere i valori costituzionali e favorire la conoscenza e la riflessione sul nostro passato, per evitare il ripetersi di situazioni di intolleranza e violazione dei diritti umani come quelle vissute allora». La suddetta legge si riferisce a periodi consolidati nella storiografia spagnola come la guerra civile e la dittatura di Franco e si estende a soggetti che hanno visto ridotte la loro libertà e le loro possibilità in quei contesti per «motivi politici, ideologici o di credo religioso». La legge 52/2007, in particolare, menziona come comportamenti indesiderabili «l'esaltazione, personale o collettiva, della rivolta militare, della guerra civile e della repressione della dittatura». Il legislatore spagnolo, d'altra parte, nell'articolo 607 del Codice Penale, ha tipizzato la distruzione totale o parziale di «un gruppo nazionale, etnico, razziale, religioso o determinato dalla disabilità dei suoi membri» con determinate pene, a seconda delle modalità di commissione del reato. Il quinto comma della disposizione apre il tipo penale quando fa riferimento a «qualsiasi altro danno diverso

¹⁰ Cass. Sez. I, 4 marzo 2009, n. 25184.

¹¹ Cass. Sez. III, 10 luglio 2007, n. 37390.

¹² V. Cass. Pen, 23 marzo 2019, n. 21409.

¹³ Al riguardo ci sono voci critiche, ad esempio: R. ESCUDERO ALDAY, *Cuando Antígona encontró a Benjamin*, Madrid, 2025.

da quelli indicati...». In tal senso, è possibile includere il danno morale basato sull'onore?

Uno dei grandi problemi che ha dovuto affrontare la Legge 52/2007 è stata la sua attuazione, proprio come accade in Italia con le leggi Scelba e Mancino, dove il testo, la realtà e l'interpretazione differiscono tra loro. Ad esempio, nell'esternalizzazione della responsabilità nel recupero della memoria storica ai comuni e alle associazioni civiche. La legge 20/2022, denominata Legge sulla Memoria Democratica, non solo ha abrogato la precedente, ma ha anche attribuito allo Stato spagnolo la responsabilità politica e giuridica delle esumazioni. Analogamente, dalla lettera alla prassi, stabilisce che il fascismo è illegale nello Stato spagnolo, il che suscita una certa diffidenza, poiché non è chiaro chi stabilisca cosa sia il fascismo: deve essere un precetto di validità giuridica o è sufficiente cercare un consenso nella comunità storiografica e scientifica? In effetti, una catena di leggi richiede coesione tra loro, poiché il diritto non esce molto spesso dai suoi margini, ma rispetta i suoi meccanismi di generazione, cioè le fonti del diritto. La legge 20/2022 abbonda di affermazioni e istituisce categorie giuridiche che entrano in gioco quando si tratta non solo di riparare e risarcire le vittime, ma anche di instaurare una narrazione del futuro del Paese. Sottolineiamo l'articolo 2.3, che sottopone la stessa legge di amnistia del 1977 al diritto internazionale umanitario, riaprendo la possibilità di giudicare i crimini commessi durante la guerra civile e la dittatura franchista.

Il legislatore spagnolo, nell'elaborazione dell'ultima legge, ha tenuto conto non solo dell'efficacia e dell'efficienza delle misure della legge 52/2007, ma anche del legame tra diritto e tempo e dell'osservazione dei comportamenti politici degli ultimi vent'anni, in particolare l'ascesa mondiale delle destre radicali che, spesso, hanno una retorica che glorifica le pratiche antidemocratiche del passato locale o universale¹⁴. Quest'ultimo aspetto rende imperativa la difesa dei valori democratici e la condanna dei regimi autoritari. La legge 20/2022, nel titolo IV sul regime sanzionatorio, tipizza i comportamenti antilegali che violano la normativa sulla memoria democratica e «incitano all'esaltazione personale o collettiva della rivolta militare, della guerra o della dittatura, dei suoi leader, dei partecipanti al sistema repressivo o delle organizzazioni che hanno sostenuto il regime dittatoriale, quando ciò comporti il discredito, il disprezzo o l'umiliazione delle vittime o dei loro familiari» (art. 62). Le infrazioni tipizzate sono molto

¹⁴ Sulla situazione in Spagna si suggerisce la lettura di: A. PALAU, *El populismo de Vox: valores tradicionales/reaccionarios y polarización afectiva*, in *Atlante. Revue d'études romanes*, 2024, p. 21; J. A. ALCOCEBA HERNANDO, L. P. P. HOMONT, C. HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Análisis del discurso parlamentario de VOX en la XIV Legislatura crispación, polarización y nacionalpopulismo*, in *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 2023, n. 29, pp. 1-14.

gravi, gravi e lievi, misura senza precedenti nella storia della legislazione e delle politiche pubbliche sulla memoria in Spagna. Sebbene si tratti di una punizione al negazionismo, la legge fa un passo indietro concentrandosi solo sulle vittime del passato nel presente e nel futuro. Non dimentichiamo che l'esperienza del negazionismo è *magistrae vitae* per la legislazione; è noto lo slancio verso la criminalizzazione del negazionismo della Shoah in Germania, dopo la controversa revoca della sentenza del Tribunale regionale di Mannheim che condannava Günter Deckert da parte della Corte federale di giustizia tedesca (BGH). La sentenza in questione sosteneva che la semplice negazione degli omicidi nelle camere a gas non costituisse incitamento all'odio. Deckert, che nel 1991 era presidente del Partito Nazionaldemocratico Tedesco (NPD), è stato l'organizzatore e il traduttore di una conferenza di Fred A. Leuchter, autore di un rapporto che nega la Shoah attraverso l'impossibilità pseudoscientifica degli omicidi di massa nei campi di concentramento.

In definitiva, criminalizzare il negazionismo comporta dei rischi¹⁵. Le esperienze francese e spagnola dimostrano che il diritto, nella sua espressione sotto forma di legge, è orientato al cambiamento sociale: vale a dire che la discriminazione, il discredito, il disprezzo e l'umiliazione nei confronti di un passato doloroso per alcuni gruppi della società e colpevole non contribuiscono a chiudere le ferite né a garantire che l'orrore del passato non possa ripetersi. L'esperienza italiana, invece, lascia alla giurisprudenza la portata, l'interpretazione e la forza della legge. Inoltre, le leggi italiane presentano il problema dell'esattezza e della sfocatura della condotta illegale che viene sanzionata. Le esperienze francese e spagnola ritengono che l'aggiornamento del sistema giuridico rifletta l'eco della «memoria multidirezionale»¹⁶, vale a dire il modo in cui il ricordo di un evento traumatico per una società (ad esempio, la guerra civile spagnola o la Repubblica di Vichy) è in grado di collegarsi a fenomeni che vanno oltre il contesto in cui ha avuto origine, integrando le sue risonanze presenti e immaginando le manifestazioni future.

3. L'ultimo ritorno alla democrazia in Cile è diventato effettivo con l'insediamento del presidente Patricio Aylwin l'11 marzo 1990, quando ricevette la fascia presidenziale e «la piocha di Bernardo O'Higgins» dalle mani del ditta-

¹⁵ Cfr. G. M. TERUEL LOZANO, *La lucha del derecho contra el negacionismo. Una peligrosa frontera: estudio constitucional de los límites penales de la libertad de expresión en un ordenamiento abierto y personalista*, Madrid, 2016.

¹⁶ M. ROTHBERG, *Multidirectional Memory. Remembering the Holocaust in the Age of Decolonization*, Stanford, 2009.

tore Pinochet. Da quel momento in poi, l'orrore passò dall'essere un "segreto di Pulcinella" al suggerimento della violenza politica (ad esempio, negli anni Ottanta la Chevrolet Opala all'angolo di una strada indicava la presenza minacciosa dei servizi segreti del regime). Il Cile, un paese che ha fatto parte della «terza ondata»¹⁷ di democratizzazioni, per fare i conti con il passato ha istituito una commissione per la verità¹⁸. La Commissione Nazionale per la Verità e la Riconciliazione (nota anche come Commissione Rettig, in onore del suo presidente, il giurista cileno Raúl Rettig) è stata la pietra miliare della giustizia di transizione cilena, istituita con decreto del presidente Aylwin il 25 aprile 1990 e, da allora, definì il carattere di vittima nel contesto della dittatura di Pinochet, includendo coloro i cui diritti umani erano stati violati per sparizione forzata, esecuzione, uso improprio (ed eccessivo) della forza, abuso di potere, tortura, con esito mortale. A ciò si aggiungono anche le vittime di scontri armati o conflitti politici che hanno portato alla morte. In totale, la Commissione ha concluso che, su 2932 casi, 2130 erano vittime di violazioni dei diritti umani, 168 vittime di violenze politiche e, infine, 634 in cui non è stato possibile formulare un giudizio per mancanza di prove. Il rapporto che la Commissione ha inviato all'Esecutivo cileno conteneva anche raccomandazioni per favorire un risarcimento ai familiari delle vittime. Successivamente, la legge 19.123 del 1992 ha istituito la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1992-1997), il cui compito era quello di coordinare, attuare e promuovere le azioni necessarie per portare avanti le raccomandazioni del rapporto Rettig.

Durante gli anni Novanta, le forze politiche hanno cercato di chiarire le circostanze della morte di migliaia di persone, in particolare delle vittime. La memoria, tuttavia, anche in democrazia continuava a essere una lotta¹⁹, principalmente delle organizzazioni della società civile, come l'Associazione dei familiari dei detenuti desaparecidos (AFDD) e l'Associazione dei familiari delle vittime di esecuzioni politiche (AFEP). Lo Stato cileno, nel tentativo di canalizzare istituzionalmente la resa dei conti con il passato, ha organizzato

¹⁷ Cfr. S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Londra, 1993.

¹⁸ Anche se le esperienze dell'Uganda nel 1974 e dell'Argentina nel 1983 sono state pionieristiche, solo con le iniziative del Cile e di El Salvador negli anni '90 si è capito bene cosa vuol dire una commissione per la verità. Già nel 1994, dopo aver esaminato le esperienze comparative, Priscilla Hayner suggeriva che una commissione di questo tipo dovesse: stabilire una verità (1) incentrata sul passato; (2) creata per indagare su un modello di abusi durante un periodo di tempo, piuttosto che su un fatto concreto; (3) essere un organismo temporaneo, con l'intenzione di concludere con una relazione pubblica; e (4) essere autorizzata o ufficialmente incaricata dallo Stato. Cfr. P. HAYNER, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*, New, 2011, p. 11.

¹⁹ S. J. STERN, *Battling for Hearts and Minds. Memory Struggles in Pinochet's Chile 1973-1988*, Durham, 2006.

altre occasioni di dialogo e chiarimento dei fatti, come la Mesa de Diálogo (1999-2001), composta da funzionari del governo, delle forze armate, giuristi, rappresentanti delle comunità religiose più numerose del paese e professionisti del settore della cultura e delle scienze; poi con la Commissione Nazionale sulla Prigionia Politica e la Tortura (nota anche come Commissione Valech, in onore del suo presidente, il vescovo Sergio Valech), che ha redatto e presentato due relazioni, una nel 2004 e l'altra nel 2011. Gli sforzi amministrativi, tuttavia, non hanno effetti vincolanti in materia penale, questione che è di competenza diretta dei tribunali cileni.

La transizione cilena, nel complesso, si riassume nella riconfigurazione delle forze politiche, nell'identificazione delle persone assassinate e torturate, nella legislazione volta a risarcire i familiari delle vittime e, con maggiore forza, durante i governi di Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010), nella creazione di siti e luoghi della memoria. Alla fine del mandato della presidente Bachelet, viene creato il Museo della Memoria e dei Diritti Umani a Santiago. Parallelamente, le fratture nel dibattito pubblico, con numerosi attriti fino al 1998, anno in cui vengono ammesse le prime denunce penali contro agenti della dittatura, compreso lo stesso Pinochet, l'11 settembre viene abolito come giorno festivo e, infine, grazie all'audacia del giudice spagnolo Baltazar Garzón, l'ex dittatore viene arrestato a Londra, dove si era recato per sottoporsi a un intervento chirurgico. Gli attriti, in effetti, erano il fragore di una transizione, come diceva Aylwin in uno dei suoi discorsi più ricordati, «nella misura del possibile»²⁰. Le contro-narrazioni della memoria, in particolare un discorso trionfalistico sul recente passato dittatoriale, hanno avuto un impatto sul dibattito pubblico, almeno fino al 2003²¹. Nei tribunali, una delle vittorie dei querelanti è stata la graduale inapplicabilità della legge di amnistia del 1978²² come modo di prescrivere l'azione penale. Ad oggi, i condannati per violazioni dei diritti umani durante il regime di Pinochet

²⁰ P. AYLWIN, *La transición chilena: discursos escogidos, marzo 1990-1992*, Santiago del Cile, 1992.

²¹ C. HUNEUS, *Chile un país dividido: la actualidad del pasado*, Santiago del Cile, 2003; anche N. A. LÓPEZ PÉREZ, *¿Contranarrativa del trauma? Análisis discursivo de la defensa en los procesos por violaciones a los derechos humanos en Chile (1993-2023)*, in *Teste e Linguaggi*, 2025, n. 19, pp. 175-187.

²² Anna Mastromarino, ad esempio, difende le amnistie concesse per favorire le transizioni spagnola e italiana come successi nella storia di un paese, ma non tiene conto delle situazioni in cui le amnistie sono state concesse durante regimi dittatoriali come tentativi di insabbiare i crimini commessi dai loro agenti (il caso del Cile già citato; quello dell'Argentina con la legge n. 22.924, denominata *Pacificación Nacional* del 1983; quello dell'Uruguay con la legge n. 15.737 del 1985) e tanto meno in casi strani come l'amnistia convalidata dalla Corte Suprema Federale del Brasile nel 2010 o il caso peruviano con la recente legge n. 32.419 del 13 agosto 2025, quest'ultimo probabilmente oggetto di studio da parte della dottrina di quel paese e della dottrina internazionale (Cfr. A. MASTROMARINO, *Memoria histórica del Estado y leyes de amnistía*, in *RIPS*, 2016, n. 15, pp. 143-164).

sono più di mille, anche se sempre in base ai reati previsti dal diritto cileno²³. La giustizia, continua, come sostiene Cath Collins, nella sua veste post-transizionale²⁴, ovvero in sede giudiziaria, civica e, in modo congiunturale, nel dibattito che coinvolge i partiti politici e le cariche di rappresentanza popolare. Nonostante lo Stato cileno, a partire dalla legge 20.885 del 2016, abbia creato il Sottosegretariato per i diritti umani, dipendente dal Ministero della Giustizia, seguendo le orme di Argentina (2002), Ecuador (2007) e Uruguay (2013) che, in precedenza, avevano centralizzato il lavoro di monitoraggio, promozione e osservazione dei diritti umani nei rispettivi paesi. La Spagna si è aggiunta con la legge 20/2022, includendo tra le funzioni del Ministero della Politica Territoriale il lavoro della Memoria Democratica.

Si parla di congiunturale quando si tratta di un decesso, di una dichiarazione infelice, di un inserto sul quotidiano *El Mercurio* o di un'attività apologetica della violenza politica durante la dittatura²⁵. Tuttavia, gli sforzi legislativi, ad esempio nel 2016 con il progetto di legge sulla Memoria Storica, il cui fondamento teorico e pratico era orientato su tre assi: (i) misure di prevenzione e protezione, (ii) misure di risarcimento e riparazione, e (iii) misure di garanzia e controllo. Anche se le esperienze comparate possono mostrarci come preparare una soluzione legislativa, è necessario fare attenzione al contesto e alla storia del paese in cui si vuole legiferare. Ad esempio, la difficoltà in Cile risiede nel rinnovamento ideologico dei partiti politici di destra durante la dittatura²⁶ e nel fatto che essi hanno partecipato al consenso che ha portato alla transizione alla democrazia.

4. Il citato progetto di legge, il cui nome si basava sulla legislazione spagnola attualmente abrogata, a nostro avviso, ha tentato un brusco passaggio dal «diritto alla verità»²⁷ al «diritto alla memoria»²⁸, a partire da una legge antine-

²³ Cfr. L. GONZÁLEZ ZELADA, *Tutela judicial de graves violaciones a los derechos humanos: las actuaciones del juez y las omisiones del legislador chileno*, in *Estudios Constitucionales*, 2010, n. 8, pp. 201-246.

²⁴ C. COLLINS, *Post-transitional Justice: Human Rights Trials in Chile and El Salvador*, University Park, 2010.

²⁵ N. A. LÓPEZ PÉREZ, *Il futuro: istruzioni per l'uso. Memoria agonistica e diritti umani nel Cile recente*, in A. Bruscia, L. Di Cataldo, F. J. Di Lentini et al (a cura di), *Trasformazioni e intersezioni nella società contemporanea. Persone, Istituzioni, Ambiente e Tecnologia*, Mazara del Vallo, 2024, pp. 457-466.

²⁶ J. LOXTON, *Conservative Party- Building in Latin America: Authoritarian Inheritance and Counterrevolutionary Struggle*, Oxford, 2021.

²⁷ J. E. MÉNDEZ, *An Emerging 'Right to Truth': Latin-American Contributions*, in S. Karstedt (a cura di), *Legal Institutions and Collective Memories*, Oxford, 2009, pp. 39-60.

²⁸ V. THUS, *Negacionismo y derecho penal. El rol del Derecho frente a las negaciones de los crím-*

gazionista. Il suo scopo era quello di impedire «l'omaggio e l'esaltazione» della dittatura di Pinochet. Se guardiamo attentamente alle esperienze comparate, vedremo che, nel caso tedesco, ma anche francese, l'antinegazionismo è in linea con la Shoah²⁹. In Italia, il reato penale mira alla restaurazione o all'elogio pubblico del partito fascista di Benito Mussolini. In Spagna, l'attuale legislazione mira a evitare il discredito, il disprezzo e l'umiliazione delle vittime della rivolta militare di Franco e del conseguente regime che durò più di sette lustri.

In Cile, ad esempio, il disegno di legge sottolineava l'incompatibilità tra l'omaggio e la glorificazione di coloro che hanno attentato alla democrazia per quasi diciassette anni e il progetto di paese che si sta ancora costruendo dal 1990. Nell'articolo 2, il disegno di legge definiva «l'omaggio e l'esaltazione» della dittatura:

«Per omaggio e/o esaltazione della dittatura civile-militare si intende qualsiasi oggetto o attività che comprenda atti di onore, apologia o lode, nonché negazionismo e giustificazione del colpo di Stato dell'11 settembre 1973, dei suoi autori e collaboratori, sia civili che militari, della giunta militare imposta dal colpo di Stato, dei suoi membri originari e sostituti, dei suoi collaboratori e della sua opera, nonché dei crimini e dei reati contro l'umanità commessi da ufficiali, subordinati e funzionari delle forze armate, dell'ordine e della sicurezza, siano essi militari o civili, o da persone o istituzioni che abbiano agito per conto dello Stato in qualsiasi forma, o da qualsiasi carica governativa fino all'11 marzo 1990»³⁰.

Il negazionismo in Cile non è come il negazionismo della Shoah, che ha una portata mondiale, poiché non si riferisce all'impossibilità che siano avvenuti omicidi, torture e sparizioni di massa, ma piuttosto a una questione di lessico. Fermo restando che in Cile si è sentito e letto che i detenuti *desaparecidos* non sono tali e che quanto documentato dal Rapporto Rettig è falso³¹. Il lessico è il primo ostacolo, in particolare quando si parla di «pronunciamento militar» in riferimento al colpo di Stato o di «régimen militar», peggio anco-

enes de Estado, Buenos Aires, 2020.

²⁹ H. ROUSSO, *The Vichy Syndrome: history and memory in France since 1944*, Cambridge, 1993, la cui edizione originale in francese risale al 1987, è un libro pionieristico sul negazionismo come concetto.

³⁰ M. MEZA-LOPEHANDÍA, *Proyecto de Ley de Memoria Histórica: legislación extranjera y derecho internacional*, in Biblioteca del Congreso Nacional, 5 gennaio 2016. Online, pp. 2-3. Il corsivo è nostro.

³¹ Cfr. H. PÉREZ DE ARCE, *Indebido proceso: Europa vs. Pinochet*, Santiago del Cile, 1998; M. CONTRERAS SEPÚLVEDA, *La verdad histórica. El ejército guerrillero. Primer periodo de la guerra subversiva. Abril de 1967 al 10 de septiembre de 1973*, Santiago del Cile, 2000; M. CONTRERAS SEPÚLVEDA, *La verdad histórica II, ¿desaparecidos?* Santiago del Cile, 2001.

ra di “Gobierno Militar” per riferirsi alla dittatura³². L’uso di questi termini implica un cambiamento radicale di prospettiva: in Cile il termine “pronunciamiento militar” era stato utilizzato nel «rumore delle sciabole», un velato colpo di Stato compiuto dai militari nel settembre 1924.

Il termine “pronunciamiento militar” cerca di cancellare l’intervento armato e di simulare una necessaria salvezza del Paese. I golpisti, tuttavia, si nascondono dietro la figura del patriota che non ha fatto altro che amare il proprio Paese e che cerca di posizionarsi al di fuori di un concetto di politica già costruito nei confronti dei cittadini. In effetti, il colpo di Stato implica la presa del potere, rovesciando il governo in carica.

Il bombardamento di La Moneda, la dichiarazione dello stato d’assedio e il suicidio del presidente Allende Gossens, provocato dai golpisti, sono fatti noti. Tuttavia, la visione trionfalistica insiste nel definirlo “pronunciamiento”, sulla base di una narrativa costruita a partire da elementi quali: la presunta intenzione dell’Unità Popolare di trasformare il Cile nell’Unione Sovietica, l’esagerazione degli scontri tra le brigate d’assalto, l’estremizzazione degli scioperi avvenuti tra il 1972 e il 1973, il nazionalismo esacerbato che giustifica l’intervento armato e l’esistenza di un conflitto bellico fittizio futuro (ad esempio, il «Piano Z»³³). Di conseguenza, il colpo di Stato e il carattere del regime vengono giustificati, finendo per essere innocui nel linguaggio della storia.

Il progetto di legge cileno del 2016 è un primo dibattito, seguito da progetti successivi che prevedevano leggi speciali o riforme. Il bollettino 8049-17 mirava a promuovere una legge ad hoc che stabiliva pene detentive fino a sei anni per coloro che negavano, giustificavano o minimizzavano «i crimini contro l’umanità commessi dalla dittatura civile-militare». Una legge che non ha avuto successo, perché ha generato una risposta giuridica *stricto sensu*: i funzionari del regime autoritario di Pinochet hanno commesso quelli che oggi chiamiamo crimini contro l’umanità, ma non sono stati condannati per essi, bensì solo per reati previsti dalla legge cilena. Il bollettino 11949-17, invece, mirava a introdurre modifiche alla legge 20.609, al codice penale e alla legge 20.393, attraverso l’«incitamento» alla discriminazione arbitraria, alla violenza fisica o alla discriminazione che ledono il diritto all’onore e che attentano alla dignità delle persone o dei gruppi che sono stati vittime di violazioni dei diritti umani. Sebbene la proposta utilizzi quest’ultimo termine, così come il

³² V. il Decreto 121 del Ministero dell’Istruzione cileno, pubblicato il 4 aprile 2012, che definisce la dittatura come regime militare nei programmi scolastici del sesto anno di scuola elementare nelle materie di storia, geografia e scienze sociali.

³³ È possibile consultare il macabro e falso «Piano Z» in: G. Vial Correa e Secretaría General de Gobierno, *Libro Blanco del cambio de Gobierno en Chile*, Santiago del Cile, 1973.

bollettino 8049-17 e il bollettino 14118-07, non smette di parlare di crimini contro l'umanità in associazione ai crimini dei funzionari del regime. Il bollettino 8080-07 mostra come tale progetto cercasse di punire i civili e gli ufficiali che rendevano omaggio a «persone condannate per crimini contro l'umanità»; la cosa interessante è che ciò avveniva attraverso due riforme, una al Codice Penale e l'altra al Codice di Giustizia Militare. In tale corpus normativo, l'ufficiale in servizio o in pensione viene punito con la degradazione se commette «un atto disonorevole per la dignità militare». Si prescrive quindi che la celebrazione di una narrativa trionfalistica macchia l'uniforme.

Altri sforzi legislativi, come il bollettino 10883-17, hanno perseguito la revoca del segreto sui precedenti e sulle testimonianze della prima relazione della Commissione Valech, qualora fossero richiesti da un'autorità giudiziaria, senza eccezioni. Il bollettino 10297-17, invece, mirava a stabilire misure di risarcimento per le vittime di violazioni dei diritti umani e garanzie di non ripetizione (rafforzamento istituzionale, formazione dei funzionari statali in materia di diritti umani, formazione delle forze armate e delle forze dell'ordine, insieme ad altre riforme).

L'antinegazionismo giuridico guida la pena sotto la prevenzione generale negativa, in modo tale che la sanzione penale e la prevenzione siano azioni politiche: ciò viene assunto come una linea guida per lo Stato nella garanzia di non ripetizione del passato. Teniamo presente che Beatriz Sarlo sostiene che «la questione del passato può essere pensata in molti modi e la semplice contrapposizione tra memoria completa e oblio non è l'unica possibile»³⁴. Criminalizzare il passato come modo per assolvere il presente è una strada sbagliata in politica. In Spagna il concetto di «memoria democratica» può essere ristretto, se letto come un periodo tra la guerra civile e la Costituzione politica del 1978; tuttavia, se leggiamo la democrazia come la memoria che continuava a vivere in quel periodo, una memoria che si apre come un ventaglio entrando nelle «genealogie democratiche»³⁵.

I progetti di legge cileni prendono spunto dalle esperienze europee che risolvono il negazionismo con una serie di sanzioni. Uno dei problemi che hanno dovuto affrontare è la mancanza di consenso politico. Non è un argomento di dibattito pubblico, anche se la moneta trionfalistica da dieci pesos ha

³⁴ B. SARLO, *Tiempo pasado. Cultura de la memoria y giro subjetivo. Una discusión*, Buenos Aires, 2005, p. 26

³⁵ J. CUESTA BUSTILLO, *Memoria democrática en la construcción de la historia y el patrimonio (introducción)*, in *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 2019, n. 96, pp. 170 s.

smesso di circolare ed è entrata a far parte della numismatica³⁶. L'argomento principale contro questi progetti è il loro presunto carattere divisivo, proprio in Cile a causa del consolidamento dei partiti politici che hanno sostenuto sia il prolungamento della dittatura sia il candidato officialista Hernán Büchi nelle elezioni presidenziali del 1989. Il diritto e la memoria storica sono un legame teso in società in cui non è possibile raggiungere un consenso politico su un conflitto passato. Osserviamo che, nella storia recente del Cile, i governi tra il 1990 e il 2010 hanno rappresentato un equilibrio di forze, anche se il centro-destra è stato all'opposizione in tutti i mandati presidenziali.

Il Museo della Memoria e dei Diritti Umani è stato un passo importante nelle politiche dello Stato, ma è ancora lontano dall'essere conosciuto e compreso da tutta la popolazione. Il bollettino 10297-17 puntava all'istruzione, così come il bollettino 12167-17 che, inoltre, proponeva una genealogia della violenza, attraverso un elenco di massacri della popolazione cilena da parte delle autorità. Alcuni di essi, come il massacro della Scuola Santa María a Iquique nel 1907 o il massacro del Seguro Obrero nel 1938, erano menzionati nei libri di storia delle scuole pubbliche cilene. La dittatura è stata definita regime militare o governo militare, ma genealogia della violenza è un contributo alla "memoria democratica"?

La democrazia, come oggetto di studio della politologia o della storia concettuale, appare come un'evoluzione legata a una serie di fattori contestuali. Il tempo storico e il tempo della memoria di fronte al diritto, e così come il totalitarismo era una forma inedita ai suoi tempi e poi proibita, la dittatura ci ha già dimostrato l'orrore a cui non è necessario tornare e, di conseguenza, l'utilità di comprendere il passato per assimilarlo nel nostro futuro giuridico. In altre parole, come ci procureremo una democrazia che domani non crollerà: i diritti umani come progetto di orizzonte condiviso.

Il negazionismo, dall'altra parte, è una parodia del metodo storico. Anche se il fenomeno che si verifica in Cile è un ricatto per acconsentire, attraverso un'interpretazione di un fatto storico. Il primo costituisce una simulazione che esiste attraverso una retorica che falsifica il linguaggio accademico³⁷. Il secondo, invece, è una formulazione verosimile (finzione) per naturalizzare la violenza; e che viene trasmessa a partire dal "senso comune", il che, inoltre, porta avanti una controrivoluzione e una silenziosa chiusura della politica³⁸. Entrambi hanno un sostegno istituzionale: il primo, ad esempio, a livello

³⁶ N. A. LÓPEZ PÉREZ, *Il futuro: istruzioni...* cit.

³⁷ Si suggerisce: C. VERCELLI, *Il negazionismo. Storia di una menzogna*, Roma - Bari, 2013.

³⁸ Cfr. P. VIRNO, *Do you remember counterrevolution?*, in *Futuro Anteriore*, 1995, n. 1, pp. 134-146.

mondiale e come negazionismo della Shoah, il libro *The Six Million Swindle: Blackmailing the German People for Hard Marks with Fabricated Corpses* (1973) di Austin App oppure l'Institute for Historical Review e il *Journal of Historical Review*. Il secondo, nel caso cileno, tra gli altri: il catalogo della casa editrice Maye, la Fondazione Jaime Guzmán, i due volumi di *Chile escoge la libertad* (1998-2000) di Gonzalo Rojas Sánchez (che nel 2025 è stato ristampato in edizione Kindle dalla casa editrice Editorial Conservadora) e persino i meme che circolano su Internet (come supporto ipertestuale di un'idea).

In Italia, il Decreto Legislativo 21/2018 ha modificato l'articolo 604 bis del Codice Penale italiano sulla «propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa», trasformando l'*hate speech* in *hate propaganda*. Esiste un dolo specifico, come in Cile, dove la legge 20.609 (nota come legge Zamudio) del 2012 amplia il campo di applicazione della discriminazione arbitraria. Tuttavia, non sembra in grado di attribuire una lesione di un bene giuridico (la memoria storica, se fosse positivizzata) alle manifestazioni e ai testi che sostengono una visione trionfalistica della dittatura di Pinochet e un'apologia delle violazioni dei diritti umani. Bene giuridico, ma che, secondo la dottrina italiana, «non appare meritevole di diventare un bene giuridico penale: potrebbe essere un 'bene', in effetti, ma non è un bene tutelabile penalmente [...] in quanto la sola scelta della tutela penale e giuridica in genere farebbe di un bene scientifico di una verità un vero "tabù", una verità sottratta alla ricerca scientifica, che per definizione non può ricevere tutele dello Stato nei suoi contenuti»³⁹.

La criminalizzazione del negazionismo è sostenuta da altri giuristi come Mirko Della Malva, secondo cui la memoria storica che svolge un «lavoro mnemonico collettivo», ad esempio archivi, toponomastica, monumenti, celebrazioni pubbliche «si svuota della sua capacità propulsiva»⁴⁰. La persecuzione penale potrebbe trasformarsi in una caccia alle streghe, se il giurista teme un abuso della memoria «come antidoto rispetto ad eventi infausti del passato potrebbe trasformarsi, infatti, in un cortocircuito»⁴¹. La memoria storica, a livello giuridico, è subordinata alla coesione nazionale e dovrebbe favorire un processo di integrazione politica. Questa è la grande difficoltà. L'abuso della memoria è sottolineato anche da Andrea Pugiotto, nei seguenti termini:

³⁹ M. DONINI, 'Danno' e 'offesa' nella c.d. tutela penale dei sentimenti. Note su morale e sicurezza come beni giuridici, a margine della categoria dell'"offense" di Joel Feinberg, in A. Cadoppi (a cura di), *Laicità, valori e diritto penale. The Moral Limits of the Criminal Law. In ricordo di Joel Feinberg*, Milano, 2010, pp. 92 s.

⁴⁰ M. DELLA MALVA, *Diritto e memoria storica*, Milano, 2020, p. 331.

⁴¹ *ivi*.

«Un abuso della memoria rischia di emarginare le dimensioni dinamiche e progettuali del presente e del futuro: invece di costruire un nuovo patto di convivenza su basi razionali e costituzionali (l'allargamento della cittadinanza, lo sviluppo dell'uguaglianza, l'estensione dei diritti) si recupera un vincolo di appartenenza magica e incantatrice (la riscoperta del fattore etnico, il legame stretto con la tradizione, la fedeltà ad un passato idealizzato)»⁴². Emanuela Fronza sostiene invece l'inutilità di produrre leggi penali e di cercare la verità attraverso la verità legale, poiché ciò andrebbe nella direzione del male che il legislatore desidera combattere. Dal suo punto di vista, non è sufficiente un percorso breve che si esaurisce nello strumento penale, ma è necessario un impegno politico e di coscienza civile⁴³. Fermo restando quanto sopra, la dottrina italiana sembra sottolineare l'inefficacia o l'inutilità della legislazione antinegazionista, ma piuttosto osserva che si tratta di un argine temporaneo per sostenere l'equilibrio politico: il pericolo è che sia un antidoto peggiore della malattia e non contribuisca a un lavoro serio e critico sul passato; senza il dialogo, la legge è un «ostacolo al cambiamento sociale»⁴⁴. La legge, in fin dei conti, non è una soluzione definitiva; in Cile ha senso che ci siano stati progetti che puntano al lavoro in classe, ai programmi formativi delle scuole primarie e secondarie e al significato delle commemorazioni pubbliche (monumenti, cerimonie, festività, campagne). La creazione di una coscienza di chi fa parte di una società post-conflitto, in quanto soggetto storico, è fondamentale per riprendere il passato alla ricerca di un futuro migliore. Infine, quanto è adeguata e plausibile una legislazione cilena sulla memoria storica o democratica che, criminalizzando o meno il negazionismo, cercherà di favorire le condizioni per un lutto condiviso del recente passato e una comprensione radicale della violenza politica autoritaria?

5. Una critica alla legge 20/2022 è la sua mancanza di riferimento ai perpetratori e, quindi, il suo carattere centripeto rispetto alle vittime. Proprio perché si tratta di un argomento di studio e di gestione separata, a livello penitenziario e formativo. Studiare i perpetratori della violenza ci permette di approfondire una presunta banalità del male - concetto di Arendt - e, di fatto,

⁴² A. PUGIOTTO, *Quando (e perché) la memoria si fa legge*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, n. 1, p. 8.

⁴³ E. FRONZA, *Il reato di negazionismo e la protezione penale della memoria*, in *Ragion pratica*, 2008, n. 1, pp. 27-54.

⁴⁴ Cfr. E. NOVOA MONREAL, *El derecho como obstáculo al cambio social*, Città del Messico, 1976.

osservare che il male non è banale né superficiale. Theodor W. Adorno sottolineava in un'intervista radiofonica del 1966 che per comprendere l'esperienza di Auschwitz e altre simili è necessario avvicinarsi anche a coloro che sono stati responsabili della violenza⁴⁵. Studiare i perpetratori della violenza ci permette inoltre di osservare come si costruisce l'architettura del male e, da lì, come prevenire e vigilare sui comportamenti illegali o che minacciano la democrazia.

La categoria di vittima può rivelarsi perniciosa se fraintesa ed estesa oltre i limiti dalla legge, poiché acuisce l'antagonismo e gli conferisce rilevanza spazio-temporale: passato, presente e futuro. Similmente, può degenerare in una categoria morale che censura e sanziona a priori. Ecco ciò con cui deve confrontarsi una legislazione basata o meno sull'antinegazionismo sugli effetti di distorcere, almeno nel discorso, la violenza nella storia di una nazione. La memoria, tuttavia, va alla ricerca del passato per riorganizzare il presente e il futuro, per acquisire strumenti. E non si tratta di memorie incompatibili, una memoria democratica dovrebbe considerare le contromemorie come input per comprendere la retorica controrivoluzionaria, cioè quella che, nel caso cileno, cerca di legittimare il colpo di Stato e la violenza politica come valori del passato e del presente. Nel contesto attuale, ciò si manifesterà in modo acuto, dopo la presenza di Jeannette Jara, militante del Partito Comunista, come una delle candidate favorite alle elezioni presidenziali di fine 2025.

L'anticomunismo ricorre persino a fatti riprovevoli che minano la dignità delle vittime e dei familiari delle vittime di violazioni dei diritti umani. Il Cile, d'ora in poi, per affrontare le questioni a cui abbiamo fatto riferimento, dovrebbe valutare se la criminalizzazione del negazionismo sia sufficiente, soprattutto quando è latente la difesa dei discorsi di odio attraverso la libertà di espressione. Il diritto all'onore in Cile è tutelato solo con il ricorso alla protezione: dalle «funas» sui social network alla ridicolizzazione della violenza politica durante la dittatura. Ad esempio, il meme di Pinochet e l'elicottero (allusione al veicolo che trasportava alti ufficiali delle forze armate e collaboratori in diversi punti del Cile, come l'operazione Caravana de la muerte) come «Mi General Pinochet's Helicopter Tours. Established 1973»⁴⁶, che è stato oggetto di culto persino tra i suprematisti bianchi statunitensi.

Secondo il giurista Eric Millard, una legge può non stabilire i fatti passati

⁴⁵T. W. ADORNO, *La educación después de Auschwitz*, in T. Adorno, *Consignas*, Buenos Aires, 2003. E come sintesi sommaria degli studi sui perpetratori (perpetrator studies): *perpetrator studies*: S. C. Knittel e Z. J. Goldberg (a cura di), *The Routledge International Handbook of Perpetrator Studies*, New York - Londra, 2020.

⁴⁶ Si veda questo reportage nella rivista *Progressive*: <https://progressive.org/magazine/how-the-free-helicopter-rides-meme-went-viral-roberts-20230907/>

o non stabilirli con il rigore di uno storico, perché può sempre affrettarsi e inciampare guardando al futuro⁴⁷. Né il legislatore né il giurista lavorano come lo storico, ma una costruzione giuridica è il frutto del tempo in cui è stata concepita e ha una discussione che riconduce a ciò che in Cile viene chiamato “storia attendibile dell’istituzione della legge”. L’oggetto della legge è politico e sociale, erroneamente si crede che possa sostituire la storia con i suoi metodi scientifici. È fondamentale qui non confondere memoria e storia.

Il «diritto alla memoria» è un paradigma successivo al «diritto della memoria» che, nel caso cileno, costituisce gli sforzi delle commissioni di verità e della legislazione associata. In Cile non esiste una legge che regoli i luoghi della memoria in modo esclusivo come in Argentina o in Uruguay; tuttavia, attraverso la legge 17.288 sui monumenti nazionali, essi sono riconosciuti come tali o come monumenti storici⁴⁸. Il «diritto alla memoria» non è intoccabile, un atteggiamento critico nei confronti di leggi inesistenti o insufficienti è salutare. La memoria, sebbene sia consacrata in modi diversi, nel sistema giuridico è alla base delle politiche civiche e pubbliche: da lì si promuovono la democrazia e il rispetto dei diritti umani. Un «diritto alla memoria» scatta quando il «diritto alla memoria» viene violato: ad esempio, nel 2010, la Corte Suprema Federale del Brasile (STF) ha ratificato la legge di amnistia che attualmente impedisce il perseguimento penale delle violazioni dei diritti umani commesse durante la dittatura (1964-1985); Il Brasile, tuttavia, nel 2017 ha tipizzato il reato di «apologia della dittatura militare» nella legge sulla sicurezza nazionale, nella legge sui crimini di responsabilità (autorità, in generale) e nel rispettivo codice penale. Sebbene la memoria non abbia inizio nella democrazia, ma nella resistenza, essa permane anche quando la situazione politica si stabilizza. Il legame, d’altra parte, tra Stato e memoria storica si basa sul risultato di una decisione politica. La decisione della magistratura brasiliana ci mette in allerta: mettere in discussione la legge di amnistia non è, come crede il tribunale, una questione di costituzionalità della legge, ma mette in discussione le fondamenta costituzionali di quella democrazia.

Epurare, ma anche comprendere le radici della violenza in una nazione: chi nega di aver preso parte alla repressione autoritaria, cerca l’impunità e l’oblio.

⁴⁷ E. MILLARD, *¿Por qué un derecho a la memoria?*, in *Revista Derecho del Estado*, 2014, n. 32, pp. 145-156.

⁴⁸ Uno sguardo critico sulla mancanza di una legislazione ad hoc in Cile: M. ESCARIZ OÑATE, *Regulación de los sitios de memoria en el cono sur: análisis crítico y propuestas para Chile*, in *Latin American Legal Studies*, 2022, n. 10, pp. 1-56. Inoltre, teniamo presente che l’articolo 24 della bozza di testo costituzionale della Convenzione costituzionale del 2022 recita: «I luoghi della memoria e i memoriali sono oggetto di speciale protezione e se ne garantisce la conservazione e la sostenibilità».

Il negazionismo, tuttavia, appare come una realtà etico-politica piuttosto che giuridico-penale. Come già sosteneva Massimo Donini, esso non può essere un bene giuridico di tutela penale, poiché non è un bene “scientifico” alla cui verità non può giungere la dogmatica penale⁴⁹. Può la dottrina comprendere senza ulteriori indugi che il negazionismo attacca il momento costitutivo della democrazia e delle istituzioni? È difficile, perché ciò appartiene al linguaggio ordinario e non a quello giuridico.

La risposta è una decisione politica: è necessario, con chiarezza, promuovere pubblicamente i valori fondamentali che la memoria storica e collettiva cerca di preservare. Fronza ci avverte che contrastare il negazionismo implica «un processo che non è così visibile né così stigmatizzante come il processo penale, ma che è senza dubbio più profondo, più efficace e, quindi, più legittimo: il lungo cammino della politica e dell'istruzione, i vasti spazi aperti della sfera pubblica, e non gli stretti confini dei tribunali penali e delle leggi»⁵⁰. In fondo si tratta di una legge capace di mettere i puntini sulle i, di fronte alla confusione pubblica e alla post-verità capace di disorientare la popolazione e farle dimenticare un periodo della storia cilena in cui il terrorismo di Stato, canalizzato dalla dittatura di Pinochet, ha operato una pulizia sociale facendo sparire, uccidendo e torturando qualsiasi tipo di voce dissenziente. Per dirla così, come non difendere la libertà di espressione contro un discorso di odio che glorifica pratiche autoritarie che per quasi diciassette anni hanno calpesta-to le libertà di espressione, di riunione e di associazione?

La sfida risiede nel consenso su cosa regolamentare, su come creare le condizioni di possibilità di un diritto alla memoria in Cile. In accordo con Fronza, l'antenegazionismo giuridico è la via per creare una coscienza trasversale delle violazioni dei diritti umani durante la dittatura. Un diritto alla memoria che, senza essere stato del tutto teorizzato, era stato menzionato nell'articolo 24 della bozza della nuova Costituzione politica per il Cile della Convenzione costituzionale, respinta dai cittadini nel plebiscito del 4 settembre 2022. Vale a dire, parte della storia attendibile dell'istituzione della legge in Cile e, quindi, del suo dibattito politico.

⁴⁹ V. n. 38 *supra*.

⁵⁰ E. FRONZA, *Memory and Punishment. Historical Denialism, Free Speech and the Limits of Criminal Law*, Dordrecht, 2018, p. 173.

Largo ai giovani (!) Riflessioni sull'estensione del suffragio ai sedicenni proposta dal Governo Starmer a partire da una analisi comparata*

ALESSANDRA OSTI E MIRKO DELLA MALVA¹

SOMMARIO: 1. Una premessa: l'attualità del dibattito sul voto ai sedicenni. – 2. Il diritto di voto degli adolescenti negli ordinamenti latino-americani. – 3. Il diritto di voto dei sedicenni nel contesto europeo. – 4. Verso il diritto di voto dei sedicenni nel Regno Unito. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. La discussione sull'allargamento del suffragio ai sedicenni, da alcuni considerata come marginale, risulta in realtà da tempo una questione di grande rilevanza e interesse nella riflessione contemporanea sulla qualità delle democrazie rappresentative². Inoltre, l'ipotesi del voto ai minorenni torna oggi ad essere di grande attualità dal momento che il Regno Unito, una delle democrazie più antiche e rilevanti nel contesto mondiale, si accinge, nell'ambito di un programma di modernizzazione, ad estendere il suffragio ai sedicenni. Infatti, a luglio del corrente anno (2025), il Governo Starmer ha annunciato, in linea con le promesse elettorali contenute nel proprio Manifesto, che il diritto di voto verrà esteso a tutti i cittadini che abbiano raggiunto i sedici anni per tutte le elezioni su base nazionale³.

La scelta del Regno Unito che, come si avrà modo di vedere in questo saggio (*infra* par. 2 e par. 3), non rappresenta un *unicum* nel panorama mondiale, pare in linea, in termini generali, con la crescente rilevanza data, nel dibattito

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Nell'ambito di una riflessione comune e condivisa i paragrafi 1, 4 e 5 sono stati scritti da Alessandra Osti, mentre i paragrafi 2 e 3 sono stati redatti da Mirko Della Malva.

² Numerosi sono i contributi che si sono occupati del tema, cosa questa che dimostra un certo interesse per lo stesso. Tra i molti, si vedano: T. W. CHAN, M. CLAYTON, *Should the voting age be lowered to sixteen? Normative and empirical considerations*, in *Political Studies*, 54 (3), 2006, pp. 533-558; E. ZEGLOVITS, *Voting at 16? Youth suffrage is up for debate*, in *European View*, 12(2), 2013, pp. 249-254; B. KISBY, L. JEROME, *Votes at 16. Empowering Young People and Revitalising Democracy in Britain*, Bloomsbury Publishing, 2025; S. C. GROVER, *Young People's Human Rights and the Politics of Voting Age*, Springer, 2011; D. GIMÉNEZ GLUCK, *El derecho de sufragio active y la mayoría de edad*, in *Teoría & Derecho*, n. 12, 2012, pp. 190-207; A. NOLAN, *The child as "Democratic citizen": challenging the "Participation gap"*, in *Public Law*, 2010.

³ <https://www.gov.uk/government/news/16-year-olds-to-be-given-right-to-vote-through-seismic-government-election-reforms>.

pubblico e giuridico, alle future generazioni e alla responsabilità intergenerazionale, cui si ricollega la spinta verso politiche di lungo periodo⁴.

I giovani e i giovanissimi, poi, si sono, negli ultimi anni, resi protagonisti di mobilitazioni in tema di lotta al cambiamento climatico; si pensi alla ormai famosa Greta Thunberg, giovane attivista, oggi ventiduenne, che ha iniziato le sue battaglie all'età di quindici anni con uno sciopero scolastico davanti al Parlamento svedese⁵, ma anche alle tante cause portate all'attenzione di diverse Corti da parte dei più giovani⁶. Ma l'attivismo giovanile non può essere confinato alla materia ambientale, per la quale sicuramente i più giovani dimostrano interesse e sensibilità; infatti, fenomeni recenti di mobilitazione giovanile che hanno riguardato, tra gli altri, il Nepal, il Madagascar e il Marocco, paiono mostrare, infatti, come la generazione Z⁷ sia capace di agire in modo autonomo ed organizzato, incidendo concretamente sugli equilibri politici, per rivendicare quel diritto al futuro che sembra loro negato dalla politica dell'oggi⁸. I recenti accadimenti in Nepal, in particolare, sembrano

⁴ Negli ultimi due decenni, diversi governi nazionali hanno istituito organismi *ad hoc* per cercare di affrontare la "miopia" decisionale (intesa come incapacità di guardare lontano) e per prendere quindi in considerazione le esigenze delle future generazioni (o delle generazioni presenti dei più giovani). Queste istituzioni hanno assunto una varietà di forme strutturali e funzionali diverse: si pensi per esempio alla Commissione parlamentare per il futuro finlandese (1993); al Commissario per le future generazioni ungherese (2008-2012); al *Centre for Strategic Future*, think-tank governativo all'interno dell'Ufficio per le politiche strategiche, che fa parte dell'Ufficio del Primo Ministro di Singapore (2009); al Commissario per le generazioni future gallese, figura indipendente che si occupa di sviluppo sostenibile, come previsto dalla legge del 2015 sul benessere delle generazioni future.

⁵ <https://www.theguardian.com/science/2018/sep/01/swedish-15-year-old-cutting-class-to-fight-the-climate-crisis>. Nascerà poi il movimento studentesco internazionale *Fridays for Future*.

⁶ Numerosissime sono, ormai, le cause contro il cambiamento climatico proposte da giovani e giovanissimi avanti a Corti nazionali e internazionali; tra le tante si segnalano qui, a mero titolo esemplificativo del fenomeno che è esteso a livello mondiale: il caso colombiano *Future Generations v. Ministry of the Environment and others* deciso dalla Corte Suprema colombiana a favore dei ricorrenti, 25 ragazzi di età compresa tra i 6 e i 22 anni, il 5 aprile 2018; il caso della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati*, dichiarato inammissibile dai giudici in data ; il caso americano *Held v. Montana*, recentemente (16/09/2025) deciso dalla Montana District Court a favore dei giovani ricorrenti.

⁷ La generazione Z ricomprende le persone nate tra il 1997 e il 2012; all'interno di questa generazione troviamo quindi la categoria degli adolescenti infra-sedicenni che è di interesse per il presente lavoro.

⁸ La scintilla che ha fatto scendere in piazza migliaia di giovani è originata dalla messa al bando dei Social Media (tra cui Instagram, Whatsapp, You Tube e Facebook) che non avevano rispettato il requisito legislativo di sottoporsi alla supervisione governativa. Ma le ragioni di tale moto rivoluzionario sono ben più profonde e legate all'alto tasso di corruzione, nepotismo e all'elevato livello di disoccupazione giovanile. Le proteste (definite che *youthquake*), che hanno assunto la forma della rivoluzione e provocato numerosi morti, hanno costretto il governo a ritrattare la precedente decisione sui Social Media e alle dimissioni. I giovani sono stati coinvolti nelle trattative con i militari e il Presidente che hanno condotto all'individuazione di un Primo Ministro transitorio (l'ex Presidente della Corte Suprema Sushila Karki). Sul punto si veda: N.

dimostrare come la partecipazione politica dei più giovani non possa più essere considerata come un fenomeno marginale, ma possa (e debba) invece divenire un fattore strutturale di cambiamento istituzionale, capace anche di sovvertire l'ordine costituito nel tentativo di risolvere alcune problematiche di lungo corso.

La rilevanza e l'impegno assunto dai giovanissimi, cui si è qui accennato, sembra dimostrare l'interesse, sempre più pregnante, degli stessi a divenire attori consapevoli all'interno della società, evidenza questa che potrebbe tacitare quelle voci critiche volte ad evidenziare l'immaturità di giudizio e la scarsa comprensione del contesto politico e del valore del voto. Valutazioni queste ultime, non diverse da quelle avanzate, all'inizio del '900, con riguardo all'estensione del suffragio alle donne, considerate, da molti, come soggetti cui non veniva riconosciuta una maturità e una responsabilità tali da poter esercitare una scelta democratica razionale⁹. Forse, dunque, come nel passato è accaduto per il voto delle donne, la contrarietà al riconoscimento del diritto di voto a partire dai sedici anni rappresenta solo un miope conservatorismo che non tiene adeguatamente conto dei mutamenti sociali?

A ben vedere l'idea di estendere il suffragio ai sedicenni sembrerebbe positiva sotto diversi profili, oltre a quelli già evidenziati. Infatti, tale estensione risulterebbe coerente con i cambiamenti demografici che caratterizzano molte democrazie occidentali. Secondo alcuni, infatti, l'ampliamento del suffragio ai giovanissimi avrebbe il vantaggio di fungere da elemento di riequilibrio del profilo anagrafico dell'elettorato che oggi appare sbilanciato verso età anagraficamente più elevate¹⁰.

Inoltre, in un contesto di crescente disaffezione verso la politica, l'inclusione dei più giovani nel corpo elettorale sembrerebbe, a molti politici e studiosi, come una possibile via di rigenerazione della sfera pubblica e di riattivazione della fiducia nelle istituzioni, volta a contrastare la crisi della democrazia che caratterizza numerosi ordinamenti. Attraverso percorsi mirati di educazione civica e di avvicinamento al voto si cercherebbe, infatti, non solo di creare una

ARYAL, *Nepal in Turmoil: Gen Z Protest, Political upheaval, and the Quest for Reform* (September 17, 2025). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=5498279>.

⁹ Sul punto, con riferimento al contest britannico, si vedano: M. TAKAYANAGI, *Women and the Vote: The Parliamentary Path to Equal Franchise, 1918–28*, in *Parliamentary History*, vol. 37 (1), 2018, pp. 168-185; T. LOUGHRANA, A. MYCOCKB, J. TONGE, *A coming of age: how and why the UK became the first democracy to allow votes for 18-year-olds*, in *Contemporary British History*, vol. 35 (2), 2021, p. 287.

¹⁰ Uno studio della *Intergenerational Foundation* identifica l'età media del votante in 51 anni. Sull'idea di un riequilibrio generazionale del voto si veda, tra gli altri: J. DAMON, *Établir le droit de vote à seize ans: (imp)pertinence d'une innovation pour rééquilibrer politiquement les générations*, in *Impertinence*, 2010, pp. 59-70.

abitudine al voto in giovane età, ma anche di contrastare quell'alienazione e apatia politica che, secondo alcuni, sono tipiche delle giovani generazioni¹¹.

D'altronde, il dibattito odierno potrebbe trovare un precedente nell'ampliamento del suffragio verificatosi tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta del Novecento, quando numerosi Paesi abbassarono l'età per l'esercizio del voto da 21 a 18 anni. Le ragioni di tale scelta furono molteplici e certo differenti da quelle che vengono in rilievo oggi in merito all'ulteriore abbassamento dell'età di voto anche perché era comunque legata alla maggiore età. Tale estensione è, infatti, ricollegabile alla scolarizzazione di massa, ma anche all'affermarsi della categoria sociale dei giovani che iniziavano a dettare le linee di tendenza per quanto atteneva ai consumi e ai comportamenti (e, quindi, divenivano soggetti attraenti agli occhi dei politici). Come si vedrà (*infra* par. 4), tale ampliamento del suffragio in base all'età, avvenne in maniera tutto sommato silenziosa ed incontestata (diversamente da altri cruciali momenti di ampliamento del suffragio) e, tendenzialmente, rappresentò l'espressione di un movimento *top-down* da parte degli attori politici e non già una reazione difensiva in risposta alla pressione pubblica. Il Regno Unito, in particolare, si è dimostrato un pioniere proattivo a livello internazionale quando, nel 1969, provvide a ridurre l'età del voto a 18 anni¹². Ci si potrebbe dunque chiedere se, *mutatis mutandis*, la decisione britannica odierna di abbassare l'età di voto ai sedici anni, pur non essendo pionieristica, ma inserita all'interno di una tendenza già avviatasi (di cui si darà atto nei paragrafi che seguono), non finisca per avere la stessa forza propulsiva e di impulso su altri ordinamenti, andando a "sbloccare" il dibattito che, per esempio, in Italia, Francia e Portogallo, pur a fronte di specifici disegni di legge¹³, non riesce trovare concretizzazione,

¹¹ In tal senso si veda, per esempio, V. DAHL, E. AMNÄ, S. BANAJI, ET AL., *Apathy or alienation? Political passivity among youths across eight European Union countries*, in *European Journal of Developmental Psychology*, vol. 15, n. 3/2018, pp. 284-301.

¹² L'abbassamento dell'età di voto a 18 anni è stato previsto dal *Representation of People Act 1969*. Per una interessante disamina della decisione di estendere il suffragio ai diciottenni si veda T. LOUGHRAN, A. MYCOCK, J. TONGE, *A coming of age: how and why the UK became the first democracy to allow votes for 18-year-olds*, in *Contemporary British History*, 35(2), 2021, pp. 284-313.

¹³ In Italia, il 7 ottobre 2024 è stata presentata, da parte dei Deputati Appendino, Baldino, Alfonso Colucci, una Proposta di legge costituzionale di riforma dell'articolo 48 della Costituzione, in materia di attribuzione del diritto di voto ai cittadini che hanno compiuto il sedicesimo anno di età (<https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.2074.19PDL0110100.pdf>). In Francia, nell'ottobre del 2020 è stato presentato un disegno di legge che introduceva il voto a partire dai sedici anni e l'iscrizione automatica nelle liste elettorali (n. 3294), proponendo una modifica dell'articolo 2 del Codice elettorale, ma tale disegno di legge è stato respinto in Commissione, anche perché si è ritenuto che una tale decisione richiedesse altresì una modifica della Costituzione secondo cui tutti i cittadini francesi maggiorenni di entrambi i sessi, che godono dei loro diritti civili e politici, hanno diritto di voto (https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/droit_de_vote_des_seize_ans). In Porto-

mentre altrove (per esempio Germania, Belgio) rimane limitato alle elezioni locali o europee.

2. L'estensione del suffragio giovanile, prima ancora che negli Stati di democrazia stabilizzata, ha trovato un'importante attuazione nel continente latino-americano, area geografica tradizionalmente nota per le sue sperimentazioni giuridico-costituzionali. È in quest'ambito territoriale, infatti, che non pochi ordinamenti, a far tempo dalla seconda metà degli anni Settanta del Novecento, hanno introdotto estensioni del suffragio a favore di quei cittadini che, seppur privi del requisito della maggiore età, avessero raggiunto quantomeno i sedici anni¹⁴. Le motivazioni di tale precoce innovazione furono molteplici e devono ricercarsi, da un lato, nel protagonismo assunto dalla popolazione giovanile nella definizione dei patti costituzionali seguiti alla lunga stagione dell'autoritarismo, dall'altro, nella volontà di realizzare ampliamenti della base cittadina, sia per promuovere società più giuste e inclusive, sia per porre un argine alla perdurante crisi del consenso ormai sistemica nelle democrazie contemporanee. Un'ultima ragione può ravvisarsi, infine, nell'intenzione di individuare nel suffragio dei più giovani una forma di "esercizio pedagogico", un'innovazione che – promuovendo la precoce familiarizzazione degli individui con l'esperienza democratica – consentisse loro di interiorizzare quei valori e quelle pratiche indispensabili ad impedire il ripetersi di soluzioni autocratiche.

Tra i Paesi aderenti al modello democratico-sociale, l'ordinamento antesignano nell'estensione di tale diritto deve considerarsi senza dubbio il Brasile, ordinamento che vi ha provveduto già nel momento della sua rifondazione statutale democratica realizzatasi con la Costituzione del 1988¹⁵. L'articolo 14 della *Constituição Cidadã*, collocato nel *Título II – Dos Direitos Políticos*, ha prescritto, infatti, che le elezioni di tutte le cariche elettive dovessero avvenire necessariamente il primo giorno di ottobre dell'anno elettorale e che al voto obbligatorio dei maggiori di diciotto anni si sarebbe affiancato quello facoltativo

gallo, l'abbassamento dell'età di voto è stata più volte discussa in Parlamento, senza successo.

¹⁴ Una ricostruzione di insieme di tale attivismo può essere letta in: P. MARSHALL, *El derecho a sufragio de los menores de edad: capacidad y edad electoral*, in: *Rev. cienc. polít.*, Santiago, 1, 2017, pp. 1-24 e J. E. MACEDO GONZALES, *Derechos políticos de los niños y adolescentes en América Latina*, in: *Rev. Derecho*, 50, 2018, pp. 203-228.

¹⁵ Per un approfondimento su tale esperienza costituzionale si rinvia, in lingua italiana a: L. PEGORARO, *La Costituzione brasiliana del 1988 nella chiave di lettura dell'articolo 1*, Filodiritto Editore, Bologna, 2015.

di analfabeti, cittadini ultrasettantenni e giovani tra i sedici e i diciotto anni¹⁶.

Tale ultimo inciso – approvato per iniziativa del deputato Hermes Zanetti – intendeva, nello specifico, riconoscere, sul piano politico-costituzionale, l'importante contributo prestato dalla gioventù brasiliana nei processi di mobilitazione civile che avevano condotto al superamento del regime militare dei *Gorilla* e al ripristino dell'ordine democratico. Nel corso della dittatura, prolungatasi tra il 1964 il 1985, i giovani – organizzatisi per lo più intorno all'*União Brasileira dos Estudantes Secundaristas* e all'*União Nacional dos Estudantes* – avevano assunto, infatti, un ruolo determinante nella resistenza civile e nelle lotte di rivendicazione democratica, contribuendo così, ad un prezzo altissimo, al progressivo logoramento della legittimità del regime autoritario e, infine, alla sua caduta nel marzo 1985.

Proprio per tali motivi, nel corso dei dibattiti, l'*Assembleia Nacional Constituinte* non esitò ad accordare alla componente più giovane della cittadinanza i diritti rivendicati nella campagna «*Se liga, 16!*», facendone oggetto di riconoscimento costituzionale.

In un ordinamento nel quale si optò per il voto obbligatorio, corredato, peraltro, da non irrilevanti sanzioni pecuniarie, il Costituente ritenne opportuno attribuire al suffragio dei più giovani il carattere facoltativo. Tale previsione, ispirata da ragioni di tutela, si proponeva, come è evidente, di preservare gli individui adolescenti dalle possibili ripercussioni economiche che l'astensionismo avrebbe potuto procurargli.

Nonostante l'importanza di tale innovazione, il riconoscimento operato dal Costituente, non si è tradotto, tuttavia nelle elezioni successive in un coinvolgimento stabile e diffuso dei giovani nell'esercizio del voto. Sebbene il numero dei giovanissimi iscritti nei registri elettorali sia nel tempo cresciuto, la loro affluenza alle urne, infatti, si è mantenuta costantemente inferiore al 45%¹⁷. Le ragioni di tale ampio astensionismo, più che nel semplice disinteresse, devono essere rintracciate, tuttavia, nella condizione di esclusione sistemica che questa fascia d'età patisce nella programmazione e nella comunicazione elettorale. L'assenza di contenuti e linguaggi capaci di intercettare le istanze giovanili ha contribuito, infatti, a generare negli anni un senso di estraneità rispetto alla politica tradizionale, con conseguente indebolimento

¹⁶ Cfr. E. N. CICHOCKI, *La participación política de los jóvenes entre 16 y 17 años en el voto a partir de los 16 años en Argentina y Brasil entre (1988 y 2014)*, Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires, 2015, in: (81) : *La participación política de los jóvenes entre 16 y 17 años en el voto a partir de los 16 años en Argentina y Brasil entre 1988 y 2014*.

¹⁷ Cfr. *Leading candidates in voting intention for the 2022 presidential elections in Brazil as of August 2022, by age group*, all'indirizzo: Brazil: election voting intention by age 2022| Statista.

del senso di appartenenza e della percezione di utilità della partecipazione ai processi democratici¹⁸.

Accanto al Brasile, il diritto di voto ai sedicenni e diciassettenni è stato riconosciuto altresì in Argentina, in questo caso in una contingenza politica e temporale del tutto differente. L'ampliamento del suffragio è avvenuto, infatti, nel 2012, su iniziativa dell'Esecutivo *giustizialista* di Cristina Kirchner, la quale – con legge ordinaria – ha inteso emendare l'antico testo sulla cittadinanza allo scopo di arginare la crescente crisi del consenso esistente nel Paese.

La sua proposta, ampiamente sostenuta al Senato, ha incontrato però ostacoli non irrilevanti alla Camera dei Deputati, ove è riuscita ad essere approvata solo in ragione della defezione delle opposizioni, che – nel denunciare l'opportunismo elettorale del Governo dietro la manovra – hanno lasciato l'aula in una protesta "aventiniana".

Similmente al caso del Brasile, anche il suffragio giovanile – sebbene inserito in un contesto di voto obbligatorio – è stato mantenuto, tuttavia, facoltativo, e scevro di qualsivoglia formalità di iscrizione, ad eccezione del rinnovo del documento nazionale di identità al compimento del quattordicesimo anno.

La prima applicazione della norma si è avuta in occasione delle elezioni legislative del 2013, ma il risultato auspicato dall'Esecutivo ha mancato di realizzarsi. Su una platea potenziale di circa 627.000 giovani tra i sedici e i diciassette anni, infatti, solo il 41% dei giovanissimi ha esercitato il proprio diritto a fronte di una media nazionale del 76%. Tale divario, lungi dal trovare giustificazione nella novità della previsione, si è mantenuto costante anche nelle consultazioni successive, con una partecipazione adolescenziale che – attestandosi intorno alla media del 55% – è risultata sempre inferiore rispetto al resto dell'elettorato. La spiegazione, secondo gli analisti del *Latinobarómetro* (2020), devono ricercarsi, oltre che nel carattere facoltativo del voto, nella generale precarietà della cultura democratica nella regione, ove – anche tra la popolazione adulta – soltanto un argentino su due dichiara di sostenere la democrazia¹⁹.

¹⁸ Per un approfondimento su questi aspetti si veda: L. GABRIEL DOS SANTOS, R. BEZERRA DA SILVA, C. A. DA SILVA SOUZA, *Juventude e eleições: o limite entre votar e ser votado no Brasil*, Relazione al VIII Congresso Latino-americano di Scienza politica, organizzato dall'Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), presso la Pontificia Universidad Católica del Peru, Lima, 22 a 24 giugno 2015, in: <https://alacip.org/cong15/pa-dossantos28c.pdf>.

¹⁹ I dati sono contenuti nell'*Informe: Voto Joven* redatto dal Ministero dell'Interno argentino e disponibile online all'indirizzo: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/voto_joven_6.7.pdf. Ulteriori informazioni utili sono contenute in I. TORRE, *Espíritu adolescente: El voto joven en Argentina. Elecciones legislativas*, Documentos de Trabajo-CIPPEC, 2016, in: <https://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2016/05/DT-150.-Espiritu-Adolescente-El-voto-Joven-en-Argentina.pdf> e in C. TCHINTIAN, A. FERNÁNDEZ CASTEX, *10 años del voto joven en Argentina*,

In ragione della competenza esclusiva di ciascuna Provincia nella determinazione della legislazione elettorale statale e locale, il suffragio giovanile introdotto a livello nazionale dalla legge 26774 ha conosciuto, poi, una recezione disomogenea e asincrona nella normativa degli Stati, esistendo addirittura un caso – quello di Corrientes – in cui lo stesso non risulta ad oggi attuato. Tale situazione si è tradotta, come è evidente, in una sostanziale disparità tra i più giovani cittadini argentini, i quali hanno potuto accedere al suffragio provinciale e locale solo se previsto dalla Provincia di residenza.

Più affine al Brasile deve considerarsi, invece, il caso dell'Ecuador, ove il diritto di voto agli infra-diciottenni è stato riconosciuto dalla stessa Carta costituzionale del 2008, adottata all'esito del processo costituente promosso da Rafael Correa.

Nel testo della nuova Costituzione, da annoverarsi entro il paradigma del *nuevo constitucionalismo latinoamericano*²⁰, il suffragio dei giovanissimi risulta riconosciuto dall'art. 62, il quale precisa – anche in questo caso – il carattere facoltativo del diritto, non diversamente da quanto disposto per il voto dei residenti all'estero, dei membri delle forze armate, delle persone con disabilità e dei cittadini ultrasessantacinquenni²¹.

In tale ordinamento, le prime occasioni nelle quali i cittadini infra-diciottenni hanno potuto esercitare il loro diritto sono state la consultazione popolare del 2011 e le elezioni presidenziali del 2013. In entrambe le occasioni l'affluenza giovanile è risultata, tuttavia, nettamente inferiore alla media nazionale. Le motivazioni sono apparse anche in questo caso molteplici e riconducibili tanto alla natura facoltativa del suffragio (che tende a ridurre la percezione del voto come dovere civico), quanto alla scarsa incisività delle campagne di sensibilizzazione rivolte ai nuovi elettori. A tale quadro si aggiungano, altresì, fattori di ordine culturale e generazionale, quali una crescente disaffezione nei confronti dei codici della politica tradizionale e una generalizzata sfiducia

CIPPEC-UNICEF, Buenos Aires, 2023 (*online* al sito: 10 años del voto joven en Argentina) e. Su questi aspetti si veda anche: C. SANHUEZA PETRARCA, *Does voting at a younger age have an effect on satisfaction with democracy and political trust? Evidence from Latin America*, in: J. EICHORN, J. BERGH (eds), *Lowering the Voting Age to 16*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020, pp.103-119.

²⁰ Per una ricostruzione più generale sul *nuevo constitucionalismo latinoamericano* si rinvia a: R. GARGARELLA, C. COURTIS, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas y interrogantes*, CEPAL, Santiago del Chile, 2009; R. VICIANO PASTOR, R. MARTÍNEZ DALMÁU, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 2011; A. MASTROMARINO, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in *DPCE*, 2, 2020, pp. 317-362.

²¹ Art. 62 Cost. Ecuador: «I diritti politici si esercitano secondo le seguenti condizioni: il voto è obbligatorio per i cittadini dai diciotto anni in su; è facoltativo per i cittadini tra i sedici e i diciotto anni, per gli over sessantacinque, per le forze armate e la polizia in servizio attivo, per le persone con disabilità, per gli analfabeti e per gli ecuadoriani residenti all'estero».

nei confronti delle forme istituzionali di rappresentanza, percepite come poco inclusive e del tutto incapaci di intercettare le istanze giovanili²².

Accanto ai ricordati ordinamenti afferenti al modello della democrazia sociale, il diritto di voto ai sedicenni è stato riconosciuto nel continente, anche in contesti estranei al modello, in particolare: nell'isola di Cuba, Stato aderente al modello socialista, e nella Repubblica del Nicaragua, ordinamento che, al di là delle sue ambizioni, presenta oggi una struttura autoritaria.

Con riferimento al primo soggetto statutale, la volontà di riconoscere i diritti politici ai sedicenni può considerarsi diretta conseguenza dell'ideologia comunista dello Stato, la quale – sin dalle origini – ha attribuito alla gioventù il ruolo centrale di “avanguardia della Rivoluzione”. In tale prospettiva, il potere pubblico ha costantemente promosso, infatti, la formazione ideologica dei minori e la loro integrazione nei processi decisionali, percependoli non solo come destinatari di tutela, ma anche come soggetti attivi, chiamati a concorrere alla direzione del Paese.

Tale impostazione – riconosciuta sin dalla prima Costituzione del 1976 – ha trovato conferma nella nuova Carta approvata il 24 febbraio 2019²³. Nel testo di quest'ultima, più nello specifico, si dispone che: «Tutti i cittadini, dotati di idonea capacità giuridica, hanno il diritto di intervenire nella direzione dello Stato (...) ed ugualmente di partecipare a elezioni periodiche, plebisciti e referendum popolari, con voto libero, uguale, diretto e segreto»²⁴ (art. 204 Cost.). L'età minima per prendere parte alle consultazioni è fissata, dall'art. 205 Cost., in sedici anni²⁵.

Diversamente da ogni altro ordinamento sin qui analizzato, la legge cubana di attuazione riconosce, inoltre, ai sedicenni l'elettorato passivo nelle

²² Per un approfondimento: C. BASTIDAS REDIN, *Voto facultativo de jóvenes en Ecuador: una cuestión de confianza y expectativas sobre la democracia*, in: *Democracias*, 1, 2013, pp. 71-92; P. M. GARRIDO HERRERA, *El derecho al voto facultativo para las personas ecuatorianas entre dieciséis y dieciocho años de edad*, (Tesis de pregrado). Universidad de las Américas, Quito, 2013, in: <https://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/112>

²³ Con specifico riferimento alla Carta del 1976, si veda: A. MATTILLA CORREA, *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*, Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Habana, 2016. Per una ricostruzione più puntuale del contenuto della Costituzione del 2019 si rinvia, invece, in lingua italiana, ai molteplici contributi pubblicati sul numero monografico della Rivista *DPCE online* n. 1, 2020, tutti reperibili all'indirizzo: <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/issue/view/421-2020> | DPCE Online. Su questa esperienza, si veda, inoltre, A. DEL GUERCIO, A. GUIDA, *Cuba: una Costituzione per le sfide del XXI secolo*, in: *NAD – Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 1, 2019, pp. 47 e ss.

²⁴ Un'attenta ricostruzione dei diritti politici nella Costituzione cubana del 2019 è contenuta in: G. MILANI; *I diritti politici nella Costituzione cubana del 2019*, in *DPCE online* n. 1, 2020, pp. 703-714 e in L. SCIANELLA, *Il principio di partecipazione popolare nella nuova costituzione cubana*, ibidem, pp. 557-584.

²⁵ Le disposizioni dell'art. 205 trovano attuazione nel *Código de la Niñez y la Juventud* (Ley No. 16) e nella *Ley Electoral de Cuba* (Ley No. 127/2019).

assemblee municipali e provinciali, riservando alle sole candidature all'*Asamblea Nacional del Poder Popular* il raggiungimento della soglia anagrafica del diciottesimo anno di età²⁶.

Come è evidente, tuttavia, una così estesa partecipazione politica incontra il limite della mancanza di pluralismo partitico nella società. Sebbene il diritto di voto sia riconosciuto, infatti, già a partire dai sedici anni, le possibilità concrete di scelta risultano fortemente limitate. Una competizione tra candidati è prevista, infatti, soltanto a livello municipale, mentre per le assemblee di livello superiore è stabilito un sistema di cooptazione controllato dal Partito Comunista. In tale assetto, il processo elettorale è del tutto svuotato di contenuto decisionale, riducendosi ad un mero strumento di ratifica dell'unico indirizzo ideologico del Partito-guida.

Per quanto concerne la Repubblica del Nicaragua, infine, il diritto di voto ai sedicenni è stato riconosciuto sin dal 1984, nel corso della guerra civile tra il governo sandinista e i *Contras*. In tale frangente, infatti, il «Movimento per il Voto a sedici anni», prese ad avanzare rivendicazioni in merito al diritto di partecipazione politica per chiunque avesse «imbracciato i fucili in difesa della Rivoluzione sandinista». La richiesta fu immediatamente accolta dal Presidente Ortega, ed in seguito ulteriormente recepita nella Costituzione del 1987²⁷. La medesima soglia anagrafica è stata, infine, nuovamente ribadita nella legge elettorale n. 331 del 2000.

3. Con riferimento al continente europeo, se si eccettua il caso della Norvegia – in cui diritto di voto ha trovato previsione già nel 1978 a favore di tutti i cittadini che avessero compiuto il diciottesimo anno di età entro l'anno solare (quindi, come è evidente, anche ad una frazione considerevole di diciassettenni)²⁸ – il suffragio giovanile è stato riconosciuto solo nel primo decennio degli anni Duemila, con la pionieristica legislazione adottata dalla Repubblica federale austriaca nel 2007.

²⁶ La previsione trova conferma nell'articolo 106 del Codice dell'infanzia e dell'adolescenza, nel quale si stabilisce: «I giovani che abbiano compiuto sedici anni di età e soddisfino i requisiti stabiliti dalla legge, hanno diritto di eleggere ed essere eletti delegati alle assemblee municipali e provinciali del Potere Popolare. Per essere eletti Deputati all'Assemblea Nazionale del Potere Popolare, è necessario aver compiuto diciotto anni di età e soddisfare gli altri requisiti previsti dalla legge».

²⁷ Articolo 47: «Sono cittadini i nicaraguensi che abbiano compiuto sedici anni di età. Solo i cittadini godono dei diritti politici previsti dalla Costituzione e dalle leggi, senza altre limitazioni se non quelle stabilite per ragioni di età (...)».

²⁸ L'art. 50 della *Grunnlov* dispone: «Hanno diritto di voto alle elezioni dello *Storting* i cittadini norvegesi che hanno compiuto 18 anni o che li compiono nell'anno in cui si tengono le elezioni.». Il contenuto di tale disposizione è ribadito nel § 2-1 della Legge elettorale (*Valgloven*).

In tale ordinamento, infatti, senza che vi fosse stato alcun esteso dibattito in merito nel Paese, il Consiglio nazionale approvò la riduzione dell'età fissata per le elezioni del *Nationalrat* a sedici anni, motivando la sua decisione nella volontà di dare conferma al principio di uguaglianza sancito dall'art. 1 del BV-G., e di distinguere in via definitiva i concetti di “capacità politica” e di “maggiore età”, mostrando come la prima non fosse necessariamente congiunta al raggiungimento della seconda.

La riforma, realizzata con legge costituzionale in ragione della previsione del requisito di età contenuto nell'art. 26 della BVG²⁹, fu proposta dalla coalizione di governo SPÖ (*Sozialdemokratische Partei Österreichs*)-ÖVP (*Österreichische Volkspartei*) e votata con il consenso di tutte le forze politiche presenti in Parlamento³⁰. La riduzione dell'età di voto fu recepita, in seguito, nell'*Europawahlordnung* del 1996 e nella normativa in materia di elezione presidenziale, mentre con riferimento al livello statale e municipale, vi provvidero gli stessi *Länder* in ossequio al principio di omogeneità interna vigente nell'ordinamento.

La concreta applicazione della riforma – priva di interventi sui requisiti di candidabilità – dimostrò nel tempo la lungimiranza del Costituente alpino, posto che la partecipazione degli infra-diciottenni in tutte le elezioni tenutesi nel Paese dal 2008 ad oggi si sia è sempre dimostrata conforme al resto dell'elettorato³¹.

Sull'esempio austriaco, a distanza di un decennio, anche Malta e Grecia si attivarono per una generale estensione del suffragio a favore dei giovanissimi.

Nell'ordinamento maltese, più nello specifico, l'allargamento *de quo* si è realizzato nel 2018 attraverso un emendamento costituzionale all'articolo 57, il quale – accompagnato da una novella al Capitolo 354 del *General Elections Act* – ha riconosciuto il diritto di voto a tutti i cittadini che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età³². L'iniziativa ha trovato largo consenso politico e

²⁹ Art. 26: «Il Consiglio nazionale è eletto dal popolo della Federazione con voto uguale, diretto, personale, libero e segreto espresso da tutti gli uomini e le donne che hanno compiuto sedici anni il giorno delle elezioni, in conformità con i principi della rappresentanza proporzionale».

³⁰ La riforma è stata realizzata attraverso l'approvazione della *Wahlrechtsänderungsgesetz 2007* (88 d.B.), reperibile all'indirizzo: https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXIII/I/88?utm_source=chatgpt.com. Per un'analisi del caso si cfr.: J. AICHHOLZER, S. KRITZINGER, *Voting at 16 in Practice: A Review of the Austrian Case*, in: J. EICHORN, J. BERGH (eds), *Lowering the Voting Age to 16*, cit., pp. 81-101.

³¹ Cfr. S. KRITZINGER, E. ZEGLOVITS, P. OBERLUGGAUER, PATRICIA, *Wählen mit 16 bei der Nationalratswahl 2013*, Wien, 2013.

³² Art. 57 Cost.: «Salvo quanto previsto dall'articolo 58 della Costituzione, può essere iscritto come elettore per le elezioni della Camera dei Rappresentanti chi soddisfa le seguenti condizioni: (a) è cittadino maltese; (b) ha compiuto sedici anni di età; (c) risiede a Malta e, nei

sociale nel Paese, imponendosi come un mezzo per il rafforzamento del senso civico dei più giovani e per l'inclusione delle loro idee nel dibattito politico nazionale³³.

Nella Repubblica Ellenica, viceversa, non prescrivendo la Costituzione limiti di età per accedere al voto³⁴, l'estensione del suffragio poté essere realizzata per mezzo della legge ordinaria³⁵, con la quale – nel luglio 2016 – fu ridotto a diciassette anni il requisito minimo di elettorato attivo previsto dall'art. 2 della legge 3231/2004.

La riforma, approvata per iniziativa del partito SYRIZA, fu giustificata dall'esigenza di «ringiovanire il corpo elettorale» e di restituire al Paese lo slancio democratico perduto con la crisi economica del 2009, le ragioni principali della sua promozione. Gli effetti, almeno sotto il profilo numerico, non tardarono a manifestarsi nelle consultazioni elettorali organizzate negli anni successivi (2019 e 2023). Nel corso di esse, infatti, mezzo milione di diciassettenni presero regolarmente parte al voto, forse anche in ragione dell'obbligatorietà della loro partecipazione al pari del restante elettorato.

Diversamente dagli ordinamenti sopra richiamati, una pluralità di Stati ha recepito invece il suffragio giovanile solo in merito a specifiche tipologie di elezioni. Le motivazioni di tali delimitazioni sono anche in questo caso molteplici e possono individuarsi sia nel maggiore attivismo delle Entità decentrate nel dare seguito a riforme accrescitive del corpo elettorale, sia nella volontà del legislatore di testare gli effetti del voto adolescenziale in consultazioni politiche meno incisive sul piano nazionale.

Sotto il primo profilo deve menzionarsi, innanzitutto, il caso del Regno Unito, ove Scozia e Galles – in ragione delle competenze elettorale devolute – hanno ridotto a sedici anni il requisito di età minimo richiesto per concorrere alle consultazioni per il rinnovo delle assemblee regionali e dei consigli municipali. Le riforme sono state attuate, dal Parlamento di Edimburgo attraverso lo *Scottish Elections (Reduction of Voting Age) Act* del 2015³⁶, e dalla *Wales*

diciotto mesi precedenti alla registrazione, vi abbia vissuto per un periodo di almeno sei mesi consecutivi oppure no».

³³ Il caso maltese può essere approfondito in: G. GRIMA, J. CASSAR, R. FALZON, P. GALEA, E. WARRINGTON, *Voting at 16: Extending a Right, Creating Obligations*, Malta Youth Agency, La Valletta, 2014.

³⁴ Nell'art. 51 c. 3 della Cost. si stabilisce infatti: «I deputati sono eletti a suffragio diretto, universale e segreto dai cittadini aventi diritto al voto, così come è previsto dalla legge (...)».

³⁵ Si tratta della legge n. 4406/2016 che modifica ed integra le disposizioni della legge n. 3231/2004, relativamente all'elezione dei membri della Βουλή των Ελλήνων (il Parlamento greco). Per un'analisi del contenuto e del suo iter di approvazione si rinvia a: G. ARAVANTINOU LEONID, *Riscrivere le regole del gioco: necessità o opportunismo? la nuova legge elettorale greca e il dibattito sulla revisione costituzionale*, in *Nomos*, 2, 2016, pp. 1-13.

³⁶ Cfr. C. HUEBNER, J. EICHORN, *Votes at 16 in Scotland: Political Experiences Beyond the*

Assembly per mezzo del *Senedd Elections (Wales) Act* del 2020³⁷. In entrambi i casi la riduzione dell'età di voto è stata accompagnata dalla promozione di politiche di educazione civica da parte delle autorità locali ed ha incontrato il largo consenso della popolazione residente.

In merito alla limitazione del suffragio giovanile ad elezioni meno incisive sul piano politico nazionale, la situazione può ravvisarsi tanto in Estonia quanto in Belgio.

Nel Paese baltico, ad esempio, il legislatore costituente del 2015, ha introdotto il voto dei sedicenni per le sole elezioni municipali (art. 156 Cost.), motivando tale decisione nella volontà di riconoscere loro la possibilità di esprimere preferenze quanto meno nel livello di governo incaricato ad assumere le decisioni ad essi più vicine (scuole, impianti sportivi, strutture ricreative).

In Belgio, viceversa, il suffragio giovanile è stato circoscritto alle sole elezioni europee per volontà del Governo di coalizione De Croo, il quale – consapevole delle difficoltà che avrebbe incontrato nella riduzione dei requisiti di età per quanto concerne le consultazioni nazionali – ha ripiegato sulla sola modifica dei presupposti di elettorato attivo individuati per le elezioni del Parlamento europeo³⁸.

Simili innovazioni sono state recepite nel 2022 nella legge di emendamento alla *Loi aux élections au Parlement européen*, ma il contenuto di questa è stato, in seguito, per due volte dichiarato parzialmente incostituzionale dal Giudice delle leggi. In un primo caso, la censura interessò le disposizioni contenenti gli obblighi supplementari di registrazione in capo ai minori; nel secondo il carattere facoltativo del voto riconosciuto a tale segmento di elettorato. Quest'ultima previsione, in particolare, benché ispirata all'intento di evitare sanzioni ai giovanissimi elettori astenuti, si poneva – a parere della Corte – in contrasto con il regime di obbligatorietà previsto per il resto del corpo elettorale, determinando una disparità inammissibile nell'ordinamento.

All'esito di tali interventi, la legge elettorale per le consultazioni europee è stata modificata con il riconoscimento del voto obbligatorio a favore di tutti i cittadini che avessero compiuto i sedici anni di età, realizzando, in tal modo, un incremento dell'elettorato di 290 mila unità. Anche per tali motivazioni, forse, nell'unica elezione fino ad oggi realizzatasi sulla base di questa legge – le

Vote Itself, in: J. EICHHORN, J. BERGH (eds), *Lowering the Voting Age to 16*, cit., pp. 137-157

³⁷ Cfr. C. HUEBNER, K. SMITH, A. MYCOCK, T. LOUGHRAN, J. EICHHORN, *Making Votes-at-16 Work in Wales: Lessons for the Future*, Nottingham Trent University Nottingham, 2021.

³⁸ Per un approfondimento sul caso belga si veda: B. BIARD, *Droit de vote aux européennes dès 16 ans: un véritable enjeu démocratique* in: *Espace de libertés*, CRISP, 2023, disponibile online in: Microsoft Word - ACL - Biard B. - 2023 - Espace de libertés - Droit de vote aux européennes dès 16 ans - déf..docx

consultazioni del 2024 – l'indice di partecipazione giovanile si è attestato su livelli analoghi a quelli della restante popolazione votante.

Una sintesi tra l'attivismo delle Entità decentrate e la volontà del legislatore nazionale di circoscrivere il suffragio dei più giovani ad elezioni politicamente meno incisive rispetto a quelle per il rinnovo delle Camere parlamentari si è avuta, invece, in Germania, ordinamento nel quale l'iniziativa di riconoscere diritti di partecipazione elettorale ai sedicenni si è manifestata dapprima nei *Länder* ed in seguito nella Federazione, seppur limitatamente al rinnovo del Parlamento europeo.

In ambito statale, la concessione del diritto di voto si è realizzata peraltro con gradualità, circoscrivendosi dapprima alle elezioni amministrative ed in seguito estendendosi, in talune realtà, anche alle elezioni per il rinnovo delle camere "regionali".

In tale prospettiva, il diritto di voto ai sedicenni è stato riconosciuto, innanzitutto, in undici dei sedici *Länder* di cui si compone la Federazione, risultando al momento escluso solo in Assia, Saarland, Turingia, Sassonia e Baviera; ed in seguito, in sei stati per il rinnovo dei *Landtage*: Brema (2011), Brandeburgo (2011), Amburgo (2013), Baden-Württemberg (2013), Schleswig-Holstein (2016), Mecklenburg-Vorpommern (2023)³⁹.

Sulla spinta di tale attivismo, nel gennaio 2023, il legislatore federale ha provveduto, infine, ad approvare una modifica all'*Europawahlgesetz* del 1994, attraverso la quale ha esteso il diritto di voto alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, a tutti i cittadini che avessero raggiunto l'età di sedici anni⁴⁰. La *ratio* della riforma, come emersa nei dibattiti al *Bundestag*, deve essere ricercata essenzialmente nell'esigenza di valorizzare la partecipazione dei più giovani intorno a tematiche di portata transnazionale (*in primis* ambiente, diritti digitali e mobilità), argomenti che per loro natura si prestano ad incidere più di altri sul futuro delle giovani generazioni⁴¹. Tale legge ha trovato la sua prima applicazione in occasione delle elezioni europee del 2024, registrando un indice di partecipazione in linea con il resto dell'elettorato.

Sul piano politico, la riforma non ha tardato ad alimentare un ampio dibattito sulla necessità di limitare l'età di voto anche per le elezioni della Ca-

³⁹ Cfr. T. FAAS, A. LEININGER, *Votes at 16 in Germany: Examining Subnational Variation*, in: J. EICHORN, J. BERGH (eds), *Lowering the Voting Age to 16*, cit., pp.143–166.

⁴⁰ L'analisi del caso tedesco può essere approfondita in: T. FAAS, A. LEININGER, *Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters*, Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main, 2020.

⁴¹ Cfr. il Comunicato: *Aktives Wahlrecht bei Europawahlen ab 16 Jahren*, 9 novembre 2022, disponibile sul sito del *Bundestag* alla pagina: Deutscher Bundestag - Aktives Wahlrecht bei Europawahlen ab 16 Jahren

mera federale. In tal caso – essendo il limite anagrafico direttamente prescritto del *Grundgesetz* (art. 38) – risulterebbe necessario, tuttavia, procedere ad una revisione formale della Carta, prospettiva questa al momento non pienamente condivisa dagli appartenenti alla maggioranza parlamentare e al gruppo AfD.

Secondo la dottrina, si tratterebbe, in ogni caso, di una misura non solo coerente all'evoluzione sociale realizzatasi nel Paese, ma anche funzionale alla realizzazione di una società più inclusiva, nella quale le giovani generazioni trovino, fin dalla più giovane età, un ruolo determinante nell'assunzione delle decisioni⁴².

Fuori dei casi sopra ricordati, un esempio del tutto singolare di estensione del suffragio in Europa è rappresentato dal Cantone svizzero di Glarus⁴³, l'unico – unitamente ad Appenzello Interno – a reggersi non su un modello di democrazia rappresentativa, ma su soli istituti di democrazia diretta.

In tale contesto, la *Landsgemeinde* del maggio 2007 ha adottato, infatti, una risoluzione attraverso la quale è stata estesa a tutti i cittadini di età compresa tra i sedici e i diciotto anni la partecipazione assembleare, sia a livello statale che comunale⁴⁴. L'esperienza, come è evidente, merita menzione non solo perché costituisce l'unico esempio di estensione del suffragio adolescenziale realizzatosi nella Confederazione elvetica, ma anche perché essa, realizzandosi per volontà della *Landsgemeinde*, ha infranto quell'interpretazione costituzionale che fin dagli anni Quaranta del secolo scorso, vedeva nelle assemblee di democrazia diretta il principale ostacolo ad ogni ipotesi di estensione del

⁴² Nel corso dell'audizione del 10 ottobre 2022 dinanzi alla Commissione per gli affari interni del *Bundestag*, dedicata a questo tema, si sono espressi a favore della riforma: Silke Ruth Laskowski dell'Università di Kassel, la quale ha sottolineato come non sussistano più ragioni convincenti per escludere i sedicenni dal corpo elettorale, e il professore Herrmann Heußner della *Hochschule* di Osnabrück, le cui argomentazioni hanno evidenziato come i giovani tra i sedici e i diciassette anni non presentino in realtà un livello di conoscenze ed esperienze significativamente inferiori rispetto alle coorti immediatamente successive. Accanto alle posizioni favorevoli, non sono mancate però opinioni contrarie, come quella del professore Bernd Grzeszick dell'Università di Heidelberg, che ha insistito sulla carenza di esperienza di vita e di maturità personale nella fascia dei giovani di età inferiore ai diciotto anni, e quella della professoressa Stefanie Schmahl dell'Università di Würzburg, che ha espresso, invece, riserve in ordine alla coerenza di un ordinamento che ammetterebbe il voto a sedici anni, ma non la capacità civilistica di agire di questi elettori. Per una lettura diretta del resoconto si veda: *Für und Wider einer Absenkung des Wahlalters bei Europawahlen auf 16 Jahr*, in: *Deutscher Bundestag - Für und Wider einer Absenkung des Wahlalters bei Europawahlen auf 16 Jahre*.

⁴³ La Costituzione federale svizzera (*Bundesverfassung*, BV) non fissa, infatti, un'età minima per il voto alle elezioni cantonali, lasciando piena discrezionalità ai Cantoni. L'articolo 39 BV si limita a stabilire che "i Cantoni regolano la materia in conformità ai principi democratici", riconoscendo dunque un ampio margine di apprezzamento politico.

⁴⁴ Cfr. *Abschrift Landsgemeindeprotokoll 2007, Traktandum - Antrag betreffend Einführung Stimmrechtsalter 16* in: *Abschrift Landsgemeindeprotokoll 2007.pdf*

suffragio⁴⁵. Nel panorama fin qui ricostruito, non può non ricordarsi, infine, il caso del Granducato di Lussemburgo, l'unico ordinamento del continente europeo nel quale una proposta di riduzione della soglia anagrafica per la partecipazione alle consultazioni è stata specificamente respinta dal corpo elettorale.

Nell'ordinamento lussemburghese, infatti, il governo di coalizione Bettel avanzò, fin dal marzo 2015 una proposta di modifica all'articolo 64 della Costituzione⁴⁶, al fine di consentire ai cittadini di sedici e diciassette anni la possibilità di esprimersi in tutte le consultazioni organizzate nel Paese. Anche in questo caso, nonostante l'obbligatorietà del voto, lo stesso fu configurato come facoltativo allo scopo di impedire a cittadini di così giovane età di incorrere nelle sanzioni pecuniarie previste in caso di astensionismo dei maggiorenni.

In base alle previsioni dell'articolo 131 della Carta costituzionale, la proposta di emendamento fu sottoposta a referendum il 7 giugno 2015. Nell'occasione, tuttavia, il corpo elettorale si esprime contro l'emendamento⁴⁷, mantenendo invariata la soglia dei diciotto anni per l'accesso al voto in tutte le consultazioni del Paese. Il rigetto della proposta fu interpretato, nel dibattito politico, come espressione di una diffusa percezione di inadeguatezza dei minori a prendere parte alle decisioni determinanti per la comunità, oltretutto del timore che essi potessero essere facilmente manipolati dalle famiglie e dai mezzi di comun

4. Nel Manifesto elettorale dallo slogan *Change* che precedeva le elezioni generali del 2024, i *Labour* annunciavano, tra le altre cose, di voler modernizzare la democrazia e si impegnavano a «increase the engagement of young people (...omissis) by giving 16- and 17-year-olds the right to vote in all

⁴⁵ Per una ricostruzione di questo orientamento si veda: L. RUCKSTUHL, *Il suffragio femminile in Svizzera. Storia di una conquista*, Gianpiero Casagrande Editore, Lugano, 1991, 171. Deve segnalarsi in ogni caso che anche per quanto concerne il suffragio femminile il Cantone di Glarona si mostrò all'avanguardia. Fu, infatti, il primo Cantone a *Landsgemeinde* a disporlo nel 1967 e il secondo di tutta la Svizzera tedesca dopo Basilea città.

⁴⁶ Art. 64 Cost.: «Per essere elettori bisogna avere la cittadinanza lussemburghese e almeno diciotto anni di età».

⁴⁷ Il referendum costituzionale vide la partecipazione del 64,09% degli aventi diritto al voto. Alla domanda: «Approuvez-vous l'idée que les Luxembourgeois âgés entre seize et dix-huit ans aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections législatives, européennes, communales et aux référendums?», l'80,87% degli elettori si esprime negativamente, mentre solo il 19,13% votò «Sì». Cfr. *Résultats officiels du référendum*, in: *Résultats officiels du référendum - Actualités - Site officiel des élections au Grand-Duché de Luxembourg*.

elections». Il punto non era stato inserito nel primo e unico (fino al momento) discorso del Re di apertura della sessione parlamentare, fatto questo che denota una certa gradualità e cautela nell'agenda legislativa dell'esecutivo, nonché (forse) il timore di contestazioni⁴⁸. Il Governo ha però ribadito, sin da subito, il suo impegno politico a realizzare tale estensione del suffragio, auspicabilmente in tempo per successive elezioni generali che, nella fisiologia delle cose, si dovrebbero tenere nel 2029. Tanto che il Governo ha annunciato, tramite un comunicato stampa del 17 luglio 2025⁴⁹, che i sedicenni e diciassettenni potranno votare in tutte le elezioni del Regno Unito già a partire dalla prossima elezione generale. Tale dichiarazione, che realizza un impegno del Manifesto elettorale, trova i suoi dettagli nel piano strategico contenuto nel *policy paper* «Restoring trust in our democracy: Our strategy for modern and secure elections»⁵⁰ e si inserisce all'interno di un disegno più ampio di modernizzazione della democrazia e di rafforzamento della fiducia nel sistema elettorale; pertanto, la misura pare da considerarsi come parte di una riforma complessiva del sistema elettorale volta a rendere il voto (e la registrazione necessaria per esercitare tale diritto) più accessibile, piuttosto che come misura isolata.

Ma quali sono le ragioni alla base della decisione di estendere il suffragio agli adolescenti infra-sedicenni? Esse sono sicuramente molteplici.

In primo luogo, riconoscere il diritto di voto ai sedicenni risponderebbe, a detta del Governo, al sempreverde ed attualizzato principio «no taxation without representation»⁵¹: se i giovani lavorano, pagano tasse e sono soggetti alle politiche pubbliche, l'idea è che debbano poter partecipare alle decisioni che li riguardano. In tal modo si riafferma che la legittimità democratica richiede che tutti coloro che sono interessati e contribuiscono fattivamente abbiano una voce. Ovviamente, l'applicazione stringente di tale principio potrebbe escludere dal diritto di voto una parte numericamente consistente di

⁴⁸ Certo bisogna risalire al 1924 per trovare un precedente in base al quale il Governo (era allora quello conservatore di Baldwin) non riuscì a ottenere una votazione positiva sul dibattito sul discorso. E non si può certo ritenere che il Governo Starmer avesse un serio timore che l'inserimento nel Discorso del Re dell'abbassamento del voto ai sedicenni, potesse in qualche modo replicare un evento, quello del 1924, che era collegato ad un ben diverso contesto politico. Per un approfondimento: A. KELSO, *The politics of parliamentary procedure: An analysis of Queen's Speech debates in the House of Commons*, in *Br Polit*, 12, 2017, pp. 267–288.

⁴⁹ Il testo del comunicato stampa è disponibile all'indirizzo: <https://www.gov.uk/government/news/16-year-olds-to-be-given-right-to-vote-through-seismic-government-election-reforms>.

⁵⁰ Il *policy paper* è pubblicato sul sito del Governo: <https://www.gov.uk/government/publications/restoring-trust-in-our-democracy-our-strategy-for-modern-and-secure-elections/restoring-trust-in-our-democracy-our-strategy-for-modern-and-secure-elections>.

⁵¹ Per un approfondimento sul tema si veda: P. BORJA, *No taxation without representation. La formazione storica del principio del consenso alla tassazione*, in *Rivista di dottrina fiscale*, 1 (2022), pp. 13–50.

adolescenti che non sono nel mercato del lavoro, ma ancora studiano. Ma che il Governo Starmer stia pensando ad estendere il suffragio anche in favore di coloro che sono inseriti in un percorso scolastico è evidente se si considera che tale misura è vista come una forma di investimento nella cultura democratica del Paese, tanto che nel già citato *policy paper* si argomenta che consentire il voto ai 16-17enni favorisce l'insorgenza di un'abitudine al voto, rafforzando la partecipazione civica nel lungo periodo: «by engaging voters early, when they are young ... we will build the foundations for their lifelong participation in our electoral processes».

A tale considerazione si ricollega un'ulteriore ragione che si pone a giustificazione (di ordine pratico) della decisione di ampliare il suffragio: la sfida è quella di rompere con tassi di partecipazione in declino⁵², investendo sul voto dei giovanissimi, sulla loro formazione democratica, affinché essi sviluppino una abitudine al voto⁵³, invertendo la tendenza della scarsa (o comunque in calo) affluenza alle urne. L'ampliamento del suffragio ha poi un importante effetto simbolico, come segnale che la democrazia britannica si apre alle nuove generazioni e ne ascolta la voce.

Ma la ragione principale è da ricercare altrove ed in particolare nella necessità di allineamento con le *Devolved Nations* e nella coerenza normativa interna.

In Galles, infatti, il Senedd ha utilizzato i propri poteri costituzionali recentemente devoluti per definire le proprie regole elettorali e unirsi alla Scozia nel diventare la seconda nazione del Regno Unito ad abbassare l'età per il voto per le elezioni nazionali e locali. Entrambe queste iniziative hanno contribuito ad aumentare la complessità, l'asimmetria e la divisione intorno al diritto di voto

⁵² L'affluenza alle urne alle ultime elezioni generali del 2024 è stata del 59,8% degli aventi diritto, la seconda più bassa di sempre alle elezioni generali (nel 2001 fu del 59,4); dato quello dell'affluenza che può essere considerato ancor più negativamente se si considera l'introduzione del voto postale di massa. Per avere altri termini di paragone rispetto a precedenti elezioni generali si può ricordare che nel 1997 l'affluenza fu del 71,3% nel 2010 del 65,1% e nel 2019 del 67,3%. Per un approfondimento sul tema dell'affluenza alle urne si vedano, tra i molti: D. T. DENVER, H. T. G. HANDS, *Marginality and Turnout in British General Elections*, in *British Journal of Political Science*, 4(1), 1974, pp. 17-35; J. VOWLES, G. KATZ, D. STEVENS, *Electoral Competitiveness and Turnout in British Elections, 1964-2010*, in *Political Science Research and Methods*, 5(4), 2017, pp. 775-794; nonché <https://commonslibrary.parliament.uk/general-election-2024-turnout/>.

⁵³ Tra i molti che sostengono l'idea che l'estensione del suffragio ai giovani sia utile per costruire una abitudine al voto, si vedano: E. DINAS, *The Formation of Voting Habits*, in *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 22(4), 2012, 431-456; K. SILBAUGH, *More than the vote: 16-year-old voting and the risks of legal adulthood*, in *Boston University Law Review*, 100(5), 2020, 1689-1726; J. BERGH, *Is Voting a Habit? An Analysis of the Effects of the Norwegian Voting-Age Trial*, APSA 2014 Annual Meeting Paper, 2014, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2454044>.

dei giovani in tutto il Regno Unito, creando anche una certa disparità di godimento del diritto di voto a seconda della collocazione geografica del giovane.

Esiste infatti un'asimmetria non solo in termini di parametri del suffragio, ma anche nella devoluzione dei poteri di voto stessi. Il suffragio è stato esteso per la prima volta ai sedicenni e diciassettenni nel referendum sull'indipendenza scozzese del 2014, come parte dell'accordo relativo alle modalità di tale competizione elettorale, stipulato due anni prima. In Scozia, è seguita presto una riduzione più completa dell'età per votare per tutte le competizioni elettorali non legate a Westminster. Tuttavia, l'autonomia concessa a Scozia e Galles non è una caratteristica universale dei diritti devoluti. L'Esecutivo dell'Irlanda del Nord e le autorità devolute in Inghilterra non hanno, infatti, il potere di modificare l'età per votare e, in tutte e quattro le nazioni del Regno Unito, l'età per votare rimane di 18 anni per le elezioni del Parlamento di Westminster. Esiste quindi una geografia variabile dei diritti di voto per i giovani nel Regno Unito. A Westminster, il Partito Conservatore e il Partito Unionista Democratico rimangono fermamente contrari al voto a 16 anni. Tutti gli altri partiti sostengono la modifica.

5. Dal panorama delineato nei precedenti paragrafi emerge una certa spinta al riconoscimento dell'età di voto a partire dai sedici anni di età.

Le argomentazioni a favore dell'estensione del suffragio possono essere articolate su tre livelli: etico, educativo e politico. Quanto al piano etico, l'ampliamento del suffragio si fonda sul principio di giustizia intergenerazionale. Le scelte compiute oggi in ambito economico, ambientale e tecnologico risultano destinate a dispiegare i propri effetti sul futuro e a influenzare in modo significativo la vita di chi sarà nel pieno della maturità della vita tra circa trent'anni. Negare dunque la partecipazione dei più giovani significherebbe escluderli dal processo di costruzione del mondo in cui si troveranno a vivere. Simili considerazioni, però, portate all'eccesso, anche provocatoriamente, potrebbero condurre ad un abbassamento sempre più considerevole dell'età di esercizio del voto, tanto che un eminente professore di Scienze politiche di Cambridge, David Runciman, ha sostenuto l'estensione del suffragio a partire dai sei anni⁵⁴.

Sul piano educativo, invece, numerosi studi di scienza politica evidenziano come quella del voto sia una pratica che si consolida con l'abitudine e dunque, tanto prima si inizia a votare, tanto più si manterrà un comportamento

⁵⁴ <https://www.cam.ac.uk/stories/lowering-voting-age>.

elettorale costante in termini di partecipazione. Inoltre, offrire l'opportunità di votare a sedici anni, specialmente quando la maggior parte dei destinatari è ancora inserita all'interno del sistema scolastico, favorirebbe la formazione civica e il consolidamento di appartenenza alla comunità politica.

Sul piano politico, inoltre, se la base elettorale ricomprendesse anche i più giovani, gli stessi attori politici sarebbero maggiormente portati a includere nei propri programmi elettorali temi di interesse per quelle fasce di età (ambiente, clima, istruzione, salute mentale, innovazioni tecnologiche e diritti digitali), ampliando non solo l'agenda democratica, ma contrastando anche la deriva gerontocratica che sembra caratterizzare le agende politiche di molte società contemporanee.

Al di là delle summenzionate ragioni, sussistono, tuttavia, anche una pluralità di obiezioni all'estensione del diritto di voto ai sedicenni. Secondo i critici, in particolare, esistono fondati dubbi sulla maturità cognitiva e sulla stabilità emotiva degli adolescenti. Tale immaturità potrebbe condurre ad una manipolazione del giudizio politico sia all'interno dell'ambito familiare che, e forse più gravemente, all'interno del circuito educativo e politico. A questo proposito, la stessa domanda potrebbe essere riproposta però relativamente ad altre fasce di età o a singoli soggetti, non esistendo una "patente" di voto che attesti la piena comprensione della funzione del voto e la maturità di giudizio. Inoltre, giova qui rammentare, come già visto nelle premesse, che argomentazioni analoghe sulla immaturità cognitiva ed emotiva venivano addotte anche quando a tema era l'estensione del suffragio alle donne, parallelo questo che dovrebbe far comprendere come si tratti di una obiezione fondata su stereotipi culturali, più che sulla realtà dei fatti. In aggiunta, l'anticipazione dell'età di voto, secondo alcuni, favorirebbe soprattutto i partiti di sinistra che intercetterebbero maggiormente (ma anche acriticamente) gli ideali tipici dell'età adolescenziale, più fortemente legati a temi solidaristici⁵⁵. Una simile critica, tuttavia, parrebbe in contrasto con la precedente e, quindi, con l'idea della manipolazione della volontà di voto.

Le critiche qui accennate non paiono trovare un riscontro reale nell'osservazione di quegli ordinamenti che hanno già provveduto ad abbassare la soglia di voto: infatti, non emergono differenze significative nella qualità delle scelte elettorali tra i sedicenni e i giovani adulti. Più che sull'età anagrafica, dunque, la riflessione dovrebbe concentrarsi sulla qualità dell'educazione civica, sull'ac-

⁵⁵ È celebre in tal senso l'adagio di Guizot secondo cui «Chi non è repubblicano a vent'anni è senza cuore; chi lo è ancora a quaranta è senza testa», dove per "repubblicano" il celebre Ministro Luigi Filippo intendeva ovviamente il radicalismo progressista della sua epoca.

cesso all'informazione e sulla capacità delle istituzioni di favorire un dibattito pubblico pluralista ed inclusivo. Elementi questi che potrebbero avere una incidenza positiva non solo con riguardo ai giovanissimi, ma anche a coloro che già godono del diritto di voto.

La domanda cruciale, forse, non è tanto se i giovani siano pronti a votare, interrogativo che potrebbe anche essere proposto al compimento dei diciotto anni, ma se le democrazie siano davvero pronte ad accogliere la loro voce, specie se si consideri che l'apertura della politica agli adolescenti (infra-sedicenni) riguarderebbe solo il voto attivo e non anche quello passivo. Riconoscere il diritto di voto ai sedicenni potrebbe costituire oggi, infatti, un atto di fiducia nel futuro, una manifestazione di responsabilità rispetto alle scelte del presente (e del passato) e un passo verso una cittadinanza via via più consapevole e solidale.

Ci si può chiedere poi se il Regno Unito riuscirà, laddove l'Austria ha fallito, ad ispirare altri a seguirlo in tale via, come già accaduto nel 1969 o se, invece, prevarrà la spinta europea e la necessità di garantire una base elettorale egitaria. Una cosa pare certa: i tempi sono maturi, quanto meno per iniziare a riflettere con maggiore serietà sul tema. Anche se, ovviamente, al pari di quanto accaduto negli anni Sessanta e Settanta con l'abbassamento dell'età di voto da 21 a 18 anni, una simile estensione della base elettorale non basterà (da sola) né a risolvere la crisi strutturale in cui versano la maggior parte delle democrazie oggi, né a riuscire ad implementare politiche intergenerazionali capaci di rappresentare gli interessi dei più giovani (e delle future generazioni, nel senso proprio del termine).

LO SGUARDO DEGLI ALTRI

Povertà educativa e disuguaglianza*

LUCA SALMIERI

SOMMARIO: 1. Disuguaglianze e povertà educative: concetti e meccanismi generativi. – 2. Breve socio-storia. – 3. Diritti sostanziali parzialmente garantiti. – 4. Tre quarti di secolo di riforme e interventi: tra tentativi e sconfitte. – 5. Oltre la scuola: l'immobilismo politico e la povertà dell'ecosistema culturale.

1. In un'epoca segnata dalla centralità della conoscenza come motore di sviluppo e di cittadinanza, il fenomeno della povertà educativa, di cui si discute troppo poco, rappresenta una delle più gravi smentite al principio costituzionale di uguaglianza sostanziale. Lungi dal configurarsi semplicemente come problema limitato all'abbandono scolastico, la povertà educativa incarna una condizione multidimensionale di deprivazione culturale, che nega agli individui quegli strumenti cognitivi e critici indispensabili per un'esistenza autenticamente libera e partecipativa. Essa si manifesta non solo nell'assenza di un titolo di studio, ma, più sottilmente, nell'analfabetismo funzionale "di ritorno", nella fragilità delle competenze di base e in un orizzonte di aspettative così limitato da comprimere ogni opportunità di mobilità sociale, tradendo la promessa repubblicana di un'istruzione "aperta a tutti" che sia, se non effettivo ascensore sociale, almeno motore di piena realizzazione ed emancipazione dei cittadini.

La concettualizzazione della povertà educativa, nell'alveo della sociologia dell'educazione contemporanea, ha progressivamente abbandonato la definizione basata sul livello di istruzione raggiunto – legata esclusivamente agli anni di scolarizzazione o al possesso di un titolo di studio – per abbracciare invece una prospettiva multidimensionale che si sostanzia nella condizione di «assenza o fragilità degli strumenti cognitivi e culturali necessari per orientarsi nella complessità della società contemporanea»¹. Questa definizione supera il paradigma dell'analfabetismo strumentale, ormai residuale, per focalizzarsi sull'analfabetismo funzionale e di ritorno, fenomeni che colpiscono ampie fasce di popolazione pur in possesso di un formale titolo di studio. La pover-

*Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ O. GIANCOLA e L. SALMIERI, *Oltre la scuola: cause e conseguenze della povertà educativa*, in *La ricerca*, 2025, n. 28, p. 8.

tà educativa designa, in ultima analisi, un deficit di quella che la sociologa americana Ann Swidler ha chiamato la «cassetta degli attrezzi culturale»² – un repertorio di competenze, conoscenze, disposizioni e schemi di percezione – che favorisce l'autonomia, la capacità di agire e l'effettiva partecipazione alla vita sociale, civica ed economica degli individui. La povertà educativa rappresenta una privazione delle *capabilities* – nel senso inteso da Amartya Sen³ – ossia l'impedimento per un individuo di scegliere la vita che ha motivo di apprezzare.

Tale condizione si articola lungo tre dimensioni fondamentali e strettamente interconnesse, che ne delineano la fenomenologia complessa. In primo luogo, un livello di istruzione formale inferiore al diploma secondario superiore, che rappresenta ormai la soglia minima per una piena cittadinanza economica, sociale e digitale nelle società della conoscenza avanzata. In secondo luogo, bassi livelli di competenza nelle abilità di base trasversali (*life skills*), quali la *literacy* (la capacità non solo di decodificare testi scritti, ma di comprenderli a fondo, valutarli e utilizzarli per raggiungere i propri obiettivi), la *numeracy* (l'abilità di usare, applicare e interpretare i dati matematici in contesti diversificati) e il *problem solving* in ambienti tecnologicamente ricchi e complessi. In terzo luogo, una dimensione posturale, affettivo-motivazionale e valoriale, caratterizzata da una scarsa motivazione all'apprendimento continuo, da una svalutazione della cultura e delle sue forme – anche ricreative – di conoscenza e da un orizzonte di aspettative limitato riguardo alle proprie possibilità formative. È questa triade – qualifica, competenze, motivazione – a configurare lo status di povertà educativa, rendendola un fenomeno distinto, sebbene fortemente correlato e sinergico, con la povertà economica. L'una alimenta l'altra in un circolo vizioso di esclusione sociale.

Nel contesto del sistema italiano, questo fenomeno non è il prodotto di dinamiche casuali o di mere scelte individuali deviate, ma è alimentato da meccanismi sistemici e istituzionalizzati di riproduzione delle disuguaglianze⁴, che la scuola, nella sua attuale configurazione, non riesce a contrastare efficacemente e né potrebbe farlo da sola anche qualora agisse con massimo senso egalaritario. La ricerca empirica, basata su dati longitudinali come quelli forniti dalle indagini OCSE-PISA (*Programma internazionale di valutazione*

² A. SWIDLER, *Culture in action: Symbols and strategies*, in *American Sociological Review*, 1986, n. 51, 273-86, p. 273.

³ A. SEN, *Commodities and Capabilities*, North Holland, 1985.

⁴ Per un confronto dei livelli di riproduzione delle disuguaglianze per via scolastica nel corso del tempo nei principali paesi occidentali, tra cui l'Italia, si veda: Y. SHAVIT e H.P. BLOSSFELD (a cura di), *Persistent Inequality: Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*, 1993, Boulder-Colorado.

degli studenti) e OCSE-PIAAC (*Programma internazionale di valutazione delle competenze degli adulti*), evidenzia con chiarezza un effetto a catena, per cui lo status socio-economico e culturale della famiglia di origine predice in modo robusto e persistente le opportunità di successo formativo⁵. Il sistema educativo, lungi dal funzionare come un neutro e imparziale ascensore sociale, si configura spesso come un apparato che, attraverso una complessa catena di effetti cumulativi, tende a ratificare e talvolta ad ampliare le disparità di partenza⁶. È un sistema che, pur nelle sue intenzioni declaratorie, opera spesso come un “termosifone” selettivo che riscalda chi è già al caldo. In tal caso, la scuola a cui mi riferisco non è l’aula, dove spesso insegnanti motivati danno il meglio di sé stessi per formare i futuri cittadini, ma il sistema e la sua architettura istituzionale, la sua organizzazione, i fondi e le risorse di cui dispone, la gamma e l’articolazione dei percorsi che offre, gli investimenti e i supporti che (non) è in grado di garantire agli studenti svantaggiati.

Due sono i meccanismi sociali principali, tra loro interconnessi, attraverso i quali la riproduzione delle disuguaglianze per via educativa si realizza in maniera particolarmente brutale nel contesto italiano. Il primo, e più studiato, è la scelta socialmente condizionata dell’indirizzo scolastico secondario di II° grado. In Italia, la transizione ai percorsi liceali, tecnici o professionali, che avviene all’età di 14 anni, rappresenta un vero e proprio “collo di bottiglia” nel processo di stratificazione sociale, un *tracking* precoce che segna in maniera indelebile i destini individuali. Sebbene formalmente libera e informata, questa scelta si rivela un potente canale occulto di selezione sociale. La ricerca dimostra in modo inequivocabile come lo status socio-economico e culturale influenzi in modo robusto la probabilità di accedere al canale liceale, storicamente percepito come più prestigioso, dotato di un più elevato capitale culturale e connesso a migliori esiti futuri, sia in termini di accesso all’università che di posizione professionale⁷. Le preferenze sono mediate solo parzialmente

⁵ V.: O. GIANCOLA e L. SALMIERI, *Chain effects in diachronic perspective. Social inequalities and school-tracks-choices affecting educational outcomes in Italy*, in *Scuola democratica*, 2022, n. 2, pp. 385-409; D. FADDA, C. PANNOTE, M. PELLEGRINI e G. VIVANET, *Socio-economic and cultural status and school education in Italy. Results of a scoping review*, in *Form@re*, 2025, n. 2, pp. 36-53.

⁶ Sui meccanismi di riproduzione delle disuguaglianze sociali per via scolastica si vedano le ricerche classiche di sociologia dell’educazione che, per quanto non riferite al contesto italiano, costituiscono un punto di riferimento teorico imprescindibile: P. BOURDIEU e J. C. PASSERON, *I delfini. Gli studenti e la cultura*, 1971, Rimini; P. BOURDIEU e J. C. PASSERON, *La riproduzione. Elementi per una teoria del sistema scolastico*, 1972, Rimini; J. S. COLEMAN, *L’eguaglianza dei risultati*, 1977, Roma; R. BOUDON, *L’ineguaglianza delle opportunità. Istruzione, mobilità e mutamento sociale nelle società industriali*, 1979, Bologna.

⁷ V.: O. GIANCOLA e L. SALMIERI, *Chain effects* cit., pp. 393-400; D. AZZOLINI e L. VERGOLINI, *Tracking, Inequality and Education Policy. Looking for a Recipe for the Italian Case*, in *Scuola*

dai risultati di apprendimento precedenti: a parità di rendimento, gli studenti di origine sociale più elevata hanno una probabilità significativamente maggiore di essere indirizzati, consigliati e supportati nella scelta del liceo⁸. Questo processo decisionale, che avviene in un'età precoce e di grande plasticità identitaria, incorpora e traduce le disuguaglianze di partenza in disuguaglianze di percorso, attivando un forte effetto di selezione sociale che segnerà in modo duraturo i destini educativi e professionali. Il liceo è così il luogo di conservazione del capitale culturale dei ceti-medio elevati, mentre gli istituti tecnici e ancor più quelli professionali svolgono, spesso loro malgrado, una funzione di contenimento e di canalizzazione dello svantaggio, se non di precoce bocciatura delle aspirazioni di posizionamento sociale.

Il secondo meccanismo, altrettanto potente e forse più subdolo, è il cosiddetto “effetto contesto” o “effetto composizione”. L'analisi sui dati PISA fornisce evidenze illuminanti e costanti nel tempo: mentre la correlazione tra lo status socio-economico e culturale individuale dello studente e i suoi risultati in lettura si attesta su valori discretamente significativi, la correlazione tra il livello dello status medio della singola scuola e gli stessi risultati raggiunge valori ben più alti di significatività⁹. Questo dato è cruciale dal punto di vista sociologico: il *background* socio-economico aggregato dell'istituto e il “clima” socio-culturale che si respira tra i suoi corridoi hanno un potere predittivo sui risultati di apprendimento superiore a quello dell'origine familiare del singolo studente¹⁰. Ciò significa che gli studenti, a prescindere dalla propria origine familiare, tendono a conseguire risultati migliori in scuole frequentate da coetanei avvantaggiati, dove le aspettative sono più alte, le relazioni tra pari sono culturalmente stimolanti e il corpo docente è spesso più motivato e stabile. Al contrario, una maggiore omogeneità nella composizione delle classi scolastiche schiacciata su bassi livelli socio-economici e culturali mostra

Democratica, 2014, n. 2, pp. 1-12; G. BALLARINO e N. PANICHELLA, *Social Stratification, Secondary School Tracking and University Enrolment in Italy*, in *Contemporary Social Science*, n. 11, pp. 169-82; D. CONTINI e M. TRIVENTI, *Between Formal Openness and Stratification in Secondary Education: Implications for Social Inequalities in Italy*, in H.-P. BLOSSFELD, S. BUCHHOLZ, J. SKOPEK e M. TRIVENTI (a cura di), *Models of Secondary Education and Social Inequality: An International Comparison*, Cheltenham, 2016, pp. 305-22; N. PANICHELLA e M. TRIVENTI, *Social Inequalities in the Choice of Secondary School*, in *European Societies*, 2014, n. 16, pp. 666-693.

⁸ V.: D. CONTINI e A. SCAGNI, *Secondary School Choices in Italy: Ability or Social Background?*, in M. ATTANASIO e V. CAPURSI (a cura di), *Statistical Methods for the Evaluation of University Systems*, 2011, pp. 223-245; O. GIANCOLA e L. SALMIERI, *Disuguaglianze educative e scelte scolastiche. Teorie, processi e contesti*, 2024, Milano.

⁹ O. GIANCOLA e L. SALMIERI, *La povertà educativa in Italia. Dati, analisi, politiche*, 2023, Roma, pp. 108-111.

¹⁰ La teoria che spiega l'effetto del contesto scolastico e del *background* aggregato è brillantemente illustrata in J.S. COLEMAN, *Fondamenti di teoria sociale*. 2005, Bologna.

una correlazione negativa con i risultati scolastici, spingendo le famiglie che investono molto nell'istruzione dei figli verso bacini scolastici più socialmente avvantaggiati¹¹. Questo fenomeno innesca un circolo vizioso di segregazione spaziale e scolastica. Le famiglie con maggior capitale culturale¹² ed economico, infatti, mettono in atto sofisticate strategie di “fuga” dalle scuole percepite come svantaggiate o “a rischio di svalutazione sociale”, spesso attraverso meccanismi di mercato scolastico occulto (selezione informale all'iscrizione) o, più banalmente, tramite la scelta di scuole ritenute “buone”¹³. Tale comportamento, perfettamente razionale dal punto di vista individuale¹⁴ e dettato dalla legittima preoccupazione per il futuro dei figli, aggrega i suoi effetti a livello sistemico, alimentando processi di discriminazione che concentrano geograficamente e istituzionalmente lo svantaggio in specifici plessi scolastici e in interi territori, creando dei veri e propri “ghetti educativi” che si sovrappongono o aggiungono ai ghetti di indirizzo di scuola secondaria di II° grado. In queste scuole, la povertà materiale e la povertà educativa si alimentano a vicenda in una spirale perversa, minando alla base qualsiasi tentativo di garantire un'effettiva uguaglianza delle opportunità e vanificando gli sforzi degli insegnanti più dediti. È la negazione pratica del dettato costituzionale.

2. Il quadro nazionale della povertà educativa si caratterizza per una drammatica persistenza e per una trasmissione intergenerazionale di intensità tale da collocare l'Italia in una posizione di netto e cronico svantaggio nel contesto europeo e OCSE¹⁵. La gravità del fenomeno non è un'emergenza recente, ma l'esito di un processo storico dalle radici profonde, caratterizzato da ostacoli strutturali, da un'istruzione di massa raggiunta in ritardo e da dinamiche so-

¹¹ G.M. ABBIATI, G. BALLARINO e D. CARTAGINI, *La segregazione scolastica in Italia. Un'analisi longitudinale dei dati INVALSI, 2010-2019*, in *Scuola democratica*, 2025, n. speciale 1, pp. 19-47.

¹² Per un approfondimento sul concetto di capitale culturale, il riferimento classico è P. BOURDIEU, *La distinzione. Critica sociale del gusto*. 1983, Bologna, in cui l'autore francese dimostra come le disuguaglianze educative non dipendano solo da fattori economici, ma dal possesso di un insieme di competenze linguistiche, bagaglio cognitivo e gusti – appunto il capitale culturale – trasmessi dalla famiglia d'origine agli studenti che la scuola, pur presentandosi come un'istituzione neutrale, tende a valorizzare in quanto disposizioni e schemi di percezione tipici delle classi dominanti.

¹³ C. CACIAGLI, *Una scelta locale. Il concetto di “struttura delle opportunità spaziali” nell'analisi dei processi decisionali della classe media*, in *Scuola democratica*, 2025, n. speciale 1, pp. 101-120.

¹⁴ Sulle “buone ragioni” delle scelte di istruzione delle famiglie si veda: R. BOUDON, *Il posto del disordine. Critica della teoria sociale*. 1985, Bologna.

¹⁵ L. SALMIERI, O. GIANCOLA e L.F. PERIS CANCIO, *Transmission and Persistence of Educational Poverty. Children and Anti-Poverty Policies in Greece, Italy, and Spain*, in *Social Policies*, 2022, n. 9, pp. 399-424.

cio-culturali che hanno precluso all'Italia di colmare un divario che affonda le sue origini nell'unificazione stessa del paese¹⁶. Si tratta di un vero e proprio "vizio d'origine" del capitale umano nazionale, aggravato da una visione atavica del titolo di studio come bene strumentale alla sola collocazione nel mercato del lavoro.

Una delle manifestazioni più eclatanti e preoccupanti del ritardo storico italiano è la condizione dell'educazione degli adulti. L'Italia, oltre ad avere uno dei tassi più bassi di laureati tra tutti i paesi avanzati, occupa stabilmente l'ultima posizione in Europa per quota di adulti in grado di superare i livelli minimi di competenza in lettura e comprensione; quasi il 70% è fermo ai livelli più bassi (livello 2 o inferiore secondo la scala PIAAC). In matematica la situazione è persino peggiore, con una percentuale ancora più elevata di adulti che non raggiungono la sufficienza¹⁷.

Oltre all'analfabetismo strumentale, ormai residuale, è l'analfabetismo funzionale e "di ritorno" a colpire oltre la metà degli adulti: milioni di italiani, pur in possesso di un titolo di studio (spesso la licenza media o, in alcuni casi, persino il diploma), hanno progressivamente perso le competenze minime di calcolo, comprensione del testo e pensiero critico a causa del loro sottoutilizzo in contesti lavorativi poco qualificanti e in ambienti di vita culturalmente poveri. L'Italia, assieme a Portogallo e Polonia, detiene anche il primato negativo europeo per le competenze in *literacy* degli adulti¹⁸, segno di un'obsolescenza accelerata in cui il principio del *use it or lose it* ("o usi ciò che hai imparato a scuola oppure lo perdi") si è manifestato con drammatica efficacia, anche a causa della carenza di opportunità di apprendimento permanente.

La condizione di analfabetismo funzionale non è una reliquia del passato, un retaggio di cui liberarsi gradualmente, ma un freno attivo allo sviluppo economico, sociale e democratico del paese. La ricerca internazionale stabilisce correlazioni robuste: adulti con scarse competenze di base hanno il doppio delle probabilità di essere disoccupati o di occupare posizioni lavorative precarie e poco retribuite; partecipano meno alla vita civica e associativa (minore propensione al voto, al volontariato, ad iniziative di solidarietà); mostrano minore fiducia nelle istituzioni e, non da ultimo, faticano ad adattarsi al cambiamento tecnologico e organizzativo della vita quotidiana, rendendo più difficili le transizioni che le società complesse sono ormai chiamate ad intraprendere per necessità¹⁹.

¹⁶ V.: O. GIANCOLA e L. SALMIERI, *La povertà educativa*, cit. pp. 48-75.

¹⁷ *ivi*, pp. 173-175.

¹⁸ OECD, *Survey of Adult Skills 2023 Technical Report*, 2025, Parigi, p. 286.

¹⁹ E. A. HANUSHEK, G. SCHWERDT, S. WIEDERHOLD e L. WOESSMANN, *Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC*, in *European Economic Review*, 2015, n. 73, pp. 103-

Tuttavia, l'aspetto più preoccupante e socialmente lacerante della povertà educativa italiana è la sua spaventosa capacità di trasmettersi tra le generazioni, innescando un circolo vizioso di difficile rottura che lega il destino dei nonni a quello dei nipoti. La correlazione tra il l'origine familiare e il successo scolastico della prole è tra le più forti dell'area OECD, indicando una bassissima mobilità sociale intergenerazionale²⁰. La trasmissione dello svantaggio avviene attraverso canali precisi e ben documentati dalla ricerca sociologica, che agiscono ancor prima dell'ingresso del bambino nel sistema scolastico formale. Basti pensare che un italiano che ha frequentato i servizi educativi per l'infanzia (l'asilo 0-3 anni) prima di passare alla scuola dell'infanzia (la "materna") consegue a 15 anni un risultato in matematica di 25 punti superiore rispetto a chi non lo ha frequentato, il che equivale a quasi un anno di scolarità aggiuntiva²¹.

Genitori con bassa istruzione e scarse competenze faticano strutturalmente a sostenere i figli nell'apprendimento, non solo per la mancanza di competenze specifiche (ad esempio, per aiutare nei compiti di algebra o di grammatica), ma anche e soprattutto per l'adozione di stili genitoriali meno coinvolti nelle attività scolastiche, per la minore capacità di stimolare la curiosità intellettuale, per la ristrettezza del vocabolario e del pensiero astratto fin dalla prima infanzia²². In queste famiglie, anche le aspettative verso l'istruzione superiore sono strutturalmente più basse e l'investimento universitario è percepito come rischioso, economicamente oneroso o culturalmente distante, orientando precocemente i giovani verso percorsi formativi più brevi e professionalizzanti, percepiti come più "concreti" e a più rapido ritorno economico²³. In un ambiente domesticò povero di stimoli culturali – nei casi in cui sono assenti libri, la discussione su temi astratti, la fruizione di beni culturali come musei o teatri, o anche semplicemente la lettura condivisa – i figli crescono in un ecosistema "educativamente povero", privo di stimoli cognitivo-culturali e di supporti non cognitivi: la perseveranza, l'autostima, la capacità di posticipare la gratificazione apprese a scuola non vengono esercitate, rinforzate e valorizzate al di fuori di essa. La scuola diventa così un'isola di alfabetizzazione, un oasi di resilienza circondata da un contesto educativamente povero.

130.

²⁰ OECD, *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, 2023, Parigi, pp. 30 s.

²¹ OECD, *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, 2016, Parigi.

²² V.: B. BERNSTEIN, *Classi, codici e controllo. Volume 1: Studi teorici per una sociologia del linguaggio*, 1971, Firenze e B. BERNSTEIN, *Classi, codici e controllo. Volume 2: Studi empirici per una sociologia del linguaggio*, 1977, Firenze.

²³ O. GIANCOLA e L. SALMIERI, *Disuguaglianze educative*, cit. pp. 48-75.

Il risultato della trasmissione della povertà educativa è una mobilità sociale intergenerazionale debolissima, che congela le posizioni sociali. L'Italia è uno dei paesi occidentali in cui la probabilità per un figlio di genitori non laureati di laurearsi è più bassa²⁴. I meccanismi di selezione scolastica descritti – la scelta socialmente condizionata della scuola superiore e la segregazione in base al contesto – non fanno che cementare e istituzionalizzare questo circolo vizioso. L'effetto tracciante non si esaurisce con il diploma. La propensione a iscriversi all'università è anch'essa fortemente predetta dall'origine sociale²⁵. Anche controllando statisticamente per i risultati ai test PISA (quindi a parità di rendimento cognitivo) e per il tipo di scuola superiore frequentata, l'effetto dello status socio-economico e culturale dei genitori rimane significativo e sostanziale, mentre l'effetto dell'indirizzo di scuola secondaria superiore – liceo, tecnico o professionale – risulta ancor più potente e deterministico: frequentare un liceo, a parità di condizioni socio-economiche e di rendimento scolastico, moltiplica esponenzialmente le probabilità di aspirare e di accedere all'istruzione terziaria rispetto a frequentare un istituto tecnico o professionale²⁶. Ciò evidenzia come la disuguaglianza operi in modo cumulativo e sequenziale, “a cascata”: lo svantaggio iniziale dell'origine sociale si converte, attraverso processi di socializzazione familiare e di percezione delle opportunità, in una scelta di percorso scolastico meno prestigioso e dotato di minore capitale culturale; la frequenza di quel percorso, a sua volta, riduce le opportunità future (l'accesso all'università, l'acquisizione di un titolo terziario, l'accesso a professioni qualificate), in un processo a catena che limita drasticamente le opportunità sostanziali.

3. Eppure, sul piano giuridico-costituzionale, il quadro normativo di partenza disegnato dall'Assemblea costituente per il diritto allo studio e la rimozione delle barriere di origine sociale è di altissimo profilo e di marcata impronta egitaria e solidaristica. La Costituzione Repubblicana del 1948, nel solco del solidarismo che caratterizzò il dibattito dell'epoca, aveva posto le basi per un sistema educativo radicalmente democratico e inclusivo, configurando un autentico diritto sociale all'istruzione, da garantire attivamente dalla Repubblica. L'architrave di quell'impianto, il suo principio cardine, è rappresentato dall'articolo 3, comma 2, che impegna la Repubblica a «rimuovere gli

²⁴ OECD, *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*, 2021, Parigi, p. 148.

²⁵ G. BALLARINO e N. PANICHELLA, *Social Stratification*, cit. p. 175.

²⁶ O. GIANCOLA e L. SALMIERI, *Family Background, School-Track and Macro-Area: the Complex Chains of Education Inequalities in Italy*, in DiSSE Working Papers, 2020, n. 4, pp. 1-22.

ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana». Questo principio di uguaglianza sostanziale, o “eguaglianza nel fatto”, rappresentò un'innovazione fondamentale e una rottura con la tradizione liberale ottocentesca, trasformando lo Stato da guardiano dell'istruzione necessaria all'unità nazionale, mero garante delle libertà negative, ad attore promotore di giustizia sociale, con un obbligo positivo di intervento per colmare i divari preesistenti e per assicurare a tutti il pieno sviluppo della personalità.

A questo principio generale fece eco la specifica, solenne disciplina del diritto all'istruzione contenuta negli articoli 33 e 34. L'articolo 33, nel garantire la libertà di insegnamento e il diritto di istituire scuole e istituti privati di educazione (senza oneri per lo Stato), delineava anche un sistema pluralistico (più volte però aggirato con forme di finanziamento indiretto delle scuole non pubbliche). Ma è l'articolo 34 a rappresentare la dichiarazione più diretta e potente del diritto universale all'istruzione, il cuore della materia: «La scuola è aperta a tutti». Una proclamazione semplice e rivoluzionaria che andrebbe interpretata nel senso più ampio possibile. Il secondo comma sancisce l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore, impartita per almeno 8 anni, ponendo le basi per un'istruzione di massa. Il terzo comma, infine, affronta esplicitamente e coraggiosamente la questione della selezione di classe, stabilendo che «i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi». Questo articolo, letto in combinato disposto con l'articolo 3, non si limita a garantire un accesso formale, ma impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli economici, sociali e culturali che impediscono ai meritevoli svantaggiati di realizzare il loro potenziale. Questo impianto, nel suo complesso, rappresentava una rottura radicale con il passato elitario e classista del sistema scolastico pre-fascista e fascista e si proponeva come un potente motore di mobilità sociale, riconoscendo nell'istruzione lo strumento principe per l'emancipazione individuale e collettiva, nonché per la formazione di una cittadinanza democratica e consapevole. Tuttavia, ancora oggi, quel dettato rimane solo parzialmente tradotto in realtà concreta: lo dimostra, tra l'altro, l'esiguo livello dei fondi universitari destinati a coprire i costi di alloggio e trasporto degli studenti economicamente svantaggiati²⁷.

Il paradosso italiano, stridente e drammatico, risiede proprio nello iato, nel divario abissale, tra l'alta e nobile enunciazione costituzionale e la persistenza, anzi la riproduzione sistemica, di disuguaglianze educative profonde e

²⁷ F. LAUDISA e M. GHIZZONI, *Il diritto allo studio universitario in Italia: un quadro attuativo disuniforme*, in *Meridiana*, 2025, n. 112, pp. 51–80.

intergenerazionali. L'attuazione del mandato costituzionale, della promessa di giustizia sociale in esso contenuta, è rimasta largamente incompiuta, tradita da una prassi politica e amministrativa spesso miope e da un'implementazione legislativa inefficace, contraddittoria o semplicemente insufficiente. La promessa di uguaglianza sostanziale si è scontrata fin dall'inizio con ostacoli di ordine politico (la continuità di certi apparati burocratici, le resistenze culturali), economico (la cronica carenza di risorse, soprattutto al Sud) e culturale (il persistere di visioni classiste e selettive all'interno della stessa istituzione scolastica e universitaria).

Il principio dell'articolo 34, comma 3, pur avendo ispirato nel corso dei decenni importanti e lodevoli interventi come il sistema di diritto allo studio universitario (Legge n. 390/1991) e l'introduzione di una *No Tax Area*, non è riuscito a scalfire in profondità il legame quasi deterministico tra origine sociale e successo negli studi superiori e terziari. Le borse di studio e le agevolazioni sono, per numero e ammontare, del tutto insufficienti a coprire i fabbisogni del bacino potenziale di studenti e spesso non sono in grado di scalfire i costi-opportunità per le famiglie povere²⁸.

Nel corso dei decenni, la trasmissione intergenerazionale della povertà educativa, il principale meccanismo di perpetuazione delle disuguaglianze descritto in precedenza, non è stata quasi mai efficacemente contrastata dall'azione pubblica nella sua complessità. Questo stato di cose configura una palese e grave violazione dello spirito e della lettera dell'articolo 3 della Carta, un "paradosso dell'ineguaglianza sostanziale" in cui la Repubblica, pur avendo il dovere giuridico e politico di rimuovere gli ostacoli, di fatto tollera e, attraverso meccanismi istituzionali e scelte di *policy* inadeguate, riproduce e cristallizza quelle stesse barriere economiche, sociali e culturali che impediscono il pieno sviluppo della persona. La povertà educativa, in questa prospettiva, non è solo un problema sociale o un'emergenza educativa, ma è una questione di costituzionalità materiale, un sintomo eclatante della mancata piena e coerente attuazione del patto fondativo della nostra democrazia. È la Costituzione tradita nel suo nucleo solidaristico e promozionale.

4. Il percorso legislativo post-costituzionale, nell'arco di tre quarti di secolo, ha cercato faticosamente di tradurre i principi costituzionali in un sistema educativo concreto, funzionante e, almeno nelle intenzioni, equo. Il susseguir-

²⁸ M. COLICCHIO, V. MANCINI, V. NESI e R. PARAMATTI, *Un'analisi con sette indicatori socioeconomici per laureate e laureati triennali*, in *Scuola democratica*, 2022, n. 3, pp. 417-441.

si di riforme, correttivi, interventi spot e ristrutturazioni organiche disegna una parabola che va da slanci democratici e coraggiosi a correzioni tecniche e manageriali, spesso caratterizzate da una sostanziale inefficacia nel contrastare i meccanismi profondi e strutturali della disuguaglianza. È una storia di tentativi, spesso nobili, e di sconfitte, spesso annunciate.

La prima grande riforma strutturale, di portata epocale, fu l'istituzione della scuola media unica, obbligatoria e gratuita, con la Legge n. 1859 del 1962. Questo provvedimento, che aboliva la duplice canalizzazione in scuole di avviamento professionale per le classi popolari e scuole medie per i ceti medi, e posticipava la prima selezione dagli 11 ai 14 anni, rappresentò un passo fondamentale e necessario verso la democratizzazione, allargando massicciamente la base sociale dell'istruzione secondaria. Tuttavia, come evidenziano diversi studi²⁹, questa riforma non fu sufficientemente supportata da interventi mirati per colmare i divari culturali tra studenti di diversa estrazione sociale. Il suo impianto tendenzialmente uniforme, centralizzato e poco personalizzato, unito alla mancanza di un adeguato e diffuso sostegno pedagogico, di formazione specifica per i docenti e di risorse finanziarie aggiuntive per le scuole che accoglievano un'alta percentuale di studenti svantaggiati, ne limitò fortemente l'efficacia equalizzatrice. Continuarono ad agire incontrastati, per quanto in forme più sottili, i meccanismi di riproduzione familiare e di orientamento implicito, preparando il terreno per la selezione socialmente condizionata alla scuola superiore.

Un passaggio cruciale successivo, di segno opposto e ispirato a logiche di modernizzazione e di efficienza, fu l'introduzione dell'autonomia scolastica, sancita dal D.P.R. n. 275 del 1999. Questo regolamento, delegato dalla Legge Bassanini sul riordino della pubblica amministrazione, assegnava alle singole scuole il compito di definire il proprio *Piano Triennale dell'Offerta Formativa* (PTOF), adattandolo al contesto socio-culturale e alle esigenze specifiche degli studenti. Nelle intenzioni dei suoi promotori, l'autonomia doveva essere lo strumento principe per la personalizzazione dei percorsi, l'innovazione didattica e la lotta alla disuguaglianza, avvicinando la scuola al suo territorio e rendendola più responsiva. Nella realtà dei fatti, come ampiamente documentato dalla ricerca sociologica e valutativa, l'autonomia ha finito in molti casi

²⁹ Cfr.: A. MARIUZZO e V. ROGHI, *A sessant'anni dalla riforma della scuola media. Un nuovo bilancio storiografico*, in *Rivista di storia dell'educazione*, 2023, n. 10, pp. 3-8; D. GABUSI, *Luigi Gui e la riforma della scuola media. Una vera rivoluzione sociale?*, in *Società di politica educazione e storia SPES*, 2024, n. 17, pp. 15-28; M. FACCHINI, C. BARONE e M. TRIVENTI, *Tracking in the Italian education system*, in *DIAL Working Paper Series*, 2019, n. 15, pp. 1-41; D. CHECCHI, C.V. FIORIO e M. LEONARDI, *Intergenerational persistence of educational attainment in Italy*, in *Economics letters*, 2013, n. 118, pp. 229-232.

per agire come un moltiplicatore delle disuguaglianze³⁰. Le scuole dei contesti più avvantaggiati, infatti, hanno generalmente sviluppato maggiori capacità progettuali, di *fundraising* (attraverso i contributi volontari delle famiglie e la partecipazione a bandi europei), di attrarre docenti motivati e con migliori *network* professionali, ampliando così l'offerta formativa (corsi pomeridiani, certificazioni linguistiche, progetti speciali) e accrescendo il loro *appeal* e la loro reputazione. Al contrario, le scuole in contesti di povertà educativa, spesso gravate da carichi di lavoro burocratici aggiuntivi, da carenze strutturali e da un corpo docente più precario e soggetto a *turnover*, hanno faticato enormemente a sfruttare le potenzialità dell'autonomia, rimanendo intrappolate in un circolo vizioso di svantaggio e di bassa attrattività. L'autonomia, senza forti, strutturati e vincolanti meccanismi di riequilibrio territoriale, di sussidiarietà e di perequazione delle risorse, ha di fatto creato un sistema scolastico a più velocità, legittimando e istituzionalizzando le differenze piuttosto che contrastandole. Si pensi ad esempio al divario tra Nord e Sud Italia nella disponibilità del tempo pieno e del servizio mensa nelle scuole primarie. Si tratta di differenze strutturali che incidono sulla qualità dell'offerta formativa e, più in generale, sulle opportunità educative dei bambini. Se a livello nazionale, poco più della metà delle classi della primaria – circa il 51% – funziona oggi a tempo pieno, la media italiana nasconde squilibri enormi: regioni come Lazio, Emilia-Romagna e Piemonte superano stabilmente il 60-70% di classi a tempo pieno, mentre in gran parte del Mezzogiorno la situazione è radicalmente diversa³¹. In Sicilia, ad esempio, le classi a tempo pieno non arrivano al 21%, in Puglia si fermano al 32%, in Calabria al 36%. Alcune analisi collocano addirittura la quota complessiva del tempo pieno nel Sud sotto il 20%, a fronte di quasi il 50% del Centro-Nord. La carenza del servizio mensa accentua ulteriormente queste disparità. Secondo stime recenti, quasi l'80% delle scuole primarie meridionali non dispone di un servizio mensa, contro valori nettamente inferiori nel resto d'Italia. Ciò significa che centinaia di migliaia di bambini del Sud non hanno accesso a un pasto caldo a scuola. Le differenze diventano eclatanti se si confrontano specifiche realtà urbane: nelle scuole

³⁰ C. BURATTI, *Autonomia scolastica e quasi-mercati dell'istruzione*, in *Politica economica*, 1995, n. 1, pp. 129-48; T. AGASISTI, F. BONOMI e P. SIBIANO, *Do the managerial characteristics of schools influence their performance?*, in *International Journal of Educational Management*, 2012, n. 26, pp. 593-609. C. MASCI, K. DE WITTE e T. AGASISTI, *The influence of school size, principal characteristics and school management practices on educational performance: An efficiency analysis of Italian students attending middle schools*, in *Socio-Economic Planning Sciences*, 2018, n. 61, pp. 52-69.

³¹ SAVE THE CHILDREN ITALIA, *Scuole disuguali. Gli interventi del PNRR su mense, tempo pieno e palestre*, 2024, Roma, p. 10.

primarie di Firenze quasi tutti gli alunni (circa il 96%) possono usufruire della mensa, mentre in città come Palermo, Ragusa o Siracusa la percentuale scende al 6-8%³².

Il quadro è confermato anche dal lato delle famiglie. Il 60% dei nuclei con figli nella primaria non può utilizzare il servizio mensa: il 37% perché la scuola non offre il tempo pieno e il 19% perché la mensa non esiste. Laddove il servizio è disponibile, inoltre, l'80% delle famiglie del Nord dichiara che lo utilizzerebbe senza esitazioni, contro meno del 30% nel Mezzogiorno, segno di una combinazione di ostacoli logistici e carenze strutturali che si autoalimentano³³.

Il primo decennio del nuovo secolo è stato segnato poi da due riforme organiche dai contrastanti esiti e ispirazioni: la cosiddetta “Riforma Moratti” (Legge n. 53 del 2003) e la cosiddetta “Riforma Gelmini” (Legge n. 240 del 2010). La prima, ispirata a principi di sussidiarietà e di differenziazione, accentuando la logica della differenziazione precoce dei percorsi già a partire dal secondo ciclo (con il famoso “obbligo di istruzione e diritto-dovere”) e introducendo l'alternanza scuola-lavoro, ha ulteriormente irrigidito le divisioni sociali, legittimando una visione “differenzialista” che tendeva a riprodurre, più che a compensare, le disuguaglianze di partenza, indirizzando precocemente i ragazzi dei ceti popolari verso percorsi professionalizzanti. La “Riforma Gelmini”, dal canto suo, sebbene esplicitamente concepita con l'obiettivo, tra gli altri, di “de-marginalizzare” gli istituti tecnici e professionali, tentando di riequilibrare il sistema attraverso una razionalizzazione dei curricula, un innalzamento degli standard qualitativi e un potenziamento dei laboratori, non ha affatto scalfito la gerarchia selettiva degli indirizzi di scuola superiore: l'analisi empirica indica che l'impatto della riforma in termini di riduzione delle disuguaglianze socio-economiche nella scelta dell'indirizzo sia stato, nel migliore dei casi, modesto e di brevissimo periodo. Addirittura, i dati mostrano che per la coorte del 2015 – 5 anni dopo la riforma – l'influenza dell'origine sociale dei genitori sulla probabilità dei figli di iscriversi a un liceo è risultata più forte che per la coorte del 2012, indicando un effetto controproducente o, quantomeno, l'incapacità di contrastare tendenze strutturali consolidate e radicate nelle strategie familiari³⁴.

La Legge n. 107 del 2015, la cosiddetta “Buona Scuola”, ha introdotto mi-

³² SAVE THE CHILDREN ITALIA, *Alla ricerca del tempo perduto: Un'analisi delle disuguaglianze nell'offerta di tempi e spazi educativi nella scuola italiana*, 2022, Roma.

³³ Cfr. SAVE THE CHILDREN ITALIA e OSSERVATORIO CPI, *Mense scolastiche: un servizio essenziale per ridurre le disuguaglianze*, 2023, Roma.

³⁴ O. GIANCOLA e L. SÁLMIERI, *Chain effects*, cit., p. 396.

sure specifiche con il dichiarato obiettivo di agire direttamente sulle disuguaglianze, grazie al potenziamento del *Piano Nazionale Scuola Digitale* (PNSD) per colmare il divario digitale (divenuto nondimeno ancor più ampio durante la pandemia³⁵) e l'incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche. Tuttavia, anche questa riforma, con il suo accentuato focus sull'autonomia, sulla responsabilità dei dirigenti scolastici (con il potere di chiamata diretta dei docenti) e sulla logica aziendalistica del "bonus merito", senza un parallelo e robusto rafforzamento dei meccanismi di *capacity building* e di finanziamento aggiuntivo e vincolato per le scuole in difficoltà, ha acuito le differenze tra scuole ben attrezzate, con dirigenti dinamici e in contesti favorevoli, e scuole in contesti svantaggiati le quali faticano ad attrarre docenti esperti e motivati. L'efficacia delle misure è inoltre spesso compromessa dalla loro frammentazione, dalla loro natura temporanea (molti progetti sono finanziati a termine con fondi PON o PNRR) e dalla mancanza di una strategia organica, valutata e finanziata di investimenti strutturali di lungo periodo.

Parallelamente alle riforme di sistema, non sono mancati nel corso dei decenni interventi positivi, mirati e ispirati ad una chiara volontà di equità. L'innalzamento dell'obbligo di istruzione a 10 anni (Legge n. 296 del 2006), il potenziamento del diritto allo studio universitario (Legge n. 390 del 1991) e le politiche per l'inclusione degli alunni con disabilità (Legge-quadro n. 104 del 1992) e con origine migratoria (D.Lgs. n. 286 del 1998) rappresentano tasselli positivi e importanti del mosaico. Tuttavia, essi si sono spesso scontrati con la mancanza di risorse adeguate e certe, con l'assenza di una valutazione d'impatto sistematica e indipendente, e, soprattutto, con l'incapacità strutturale di aggredire i macro-meccanismi della segregazione scolastica, della selezione sociale precoce e della disuguaglianza di contesto. Il fallimento non sta tanto nell'assenza di interventi legislativi, quanto nella loro frammentarietà, nella loro discontinuità e, in ultima analisi, nella loro incapacità di produrre cambiamenti strutturali, rotture radicali dei meccanismi profondi che generano e riproducono disuguaglianze sostanziali di accesso ai percorsi di studio superiore e povertà educativa. Si è agito sui sintomi, spesso in modo inefficace, senza curare la malattia sistemica.

³⁵ V.: O. GIANCOLA e L. SALMIERI, *The pandemic, socioeconomic disadvantage and learning outcomes in Italy*, in S.V. SCHNEPF, L. VOLANTE, D.A. KLINGER, O. GIANCOLA e L. SALMIERI (a cura di), *The pandemic, socioeconomic disadvantage, and learning outcomes: Cross-national impact analyses of education policy reforms*, 2024, Bruxelles, pp. 94-118; N. BAZOLI, S. MARZADRO, A. SCHIZZEROTTO e L. VERGOLINI, *Learning Loss and Students' Social Origins during the COVID-19 Pandemic in Italy*, in *Polis*, 2025, n. 39, pp. 93-125.

5. Di fronte a un quadro così complesso, multidimensionale e persistente, è comune e psicologicamente comprensibile, ma sociologicamente fuorviante, addossare alla sola istituzione scolastica ogni responsabilità, dipingendola come un'istituzione qualitativamente decaduta, inefficiente e incapace di svolgere il suo compito di riequilibrio dei divari, dimenticando o volutamente distogliendo lo sguardo dal fatto che le disuguaglianze di opportunità educativa tra le generazioni del secondo dopoguerra erano comunque più ampie di quelle attuali. Queste critiche, spesso basate su evidenze aneddotiche, su un malcelato qualunquismo o su una nostalgia per modelli educativi autoritari e selettivi, si rivelano scientificamente poco solide e politicamente deresponsabilizzanti. La ricerca sociologica internazionale dimostra con chiarezza che sono le disuguaglianze sociali ed economiche pregresse a riprodursi attraverso la scuola, e non la scuola a creare *ex novo* quelle disuguaglianze. L'istituzione scolastica, da sola, non possiede – e non può realisticamente possedere – gli strumenti, le risorse e l'autorità per compensare le carenze di un contesto familiare e sociale cronicamente povero di stimoli culturali, economici e relazionali. Invocare soluzioni puramente endogene al sistema scolastico, come una maggiore selettività, un inasprimento della disciplina o un ritorno a presunti “paradisi perduti” di rigore e di merito astratto, significa ignorare completamente le evidenze scientifiche e le lezioni della storia: quei modelli del passato, quelli della scuola gentiliana, erano intrinsecamente classisti ed escludenti; una scuola che boccia di più, che innalza barriere, non farebbe che amplificare e legittimare le disuguaglianze di partenza, scaricando sugli individui e sulle loro famiglie la responsabilità di uno svantaggio che è invece di natura sistemica, sociale e strutturale.

Il vero, grande vulnus della politica italiana degli ultimi decenni, il “peccato originale” nella lotta alla povertà educativa, risiede in un sostanziale e colpevole immobilismo nell'ideare, finanziare e implementare in modo coerente e duraturo politiche pubbliche integrate che vadano decisamente “oltre la scuola”. La povertà educativa, lo abbiamo visto, è un fenomeno sistemico che affonda le sue radici in un deficit più ampio di infrastrutturazione di dotazioni culturali diffuse, inclusive e attraenti. La dimensione extrascolastica – l'accesso precoce a libri, biblioteche pubbliche efficienti, musei a misura di bambino, attività culturali e sportive economicamente accessibili, spazi di aggregazione sicuri e, soprattutto, servizi per la prima infanzia universali e di alta qualità – svolge un ruolo decisivo, spesso sottovalutato, nel mantenere vive le competenze, nell'alimentare la curiosità intellettuale, nel costruire il capitale culturale informale capace di rafforzare quello scolastico-formale e nel contrastare la trasmissione intergenerazionale degli svantaggi.

In questo senso, la debole, frammentata e discontinua implementazione di politiche di welfare universale per l'infanzia e di un sistema strutturato, accessibile e di qualità di *life-long learning* rappresenta una *vacatio legislativa*, politica e di visione di lunga durata. Mentre molti paesi europei e tra questi in particolare quelli nordici, hanno costruito nel tempo solidi ecosistemi di apprendimento permanente, integrando in un unico quadro strategico l'istruzione formale, la formazione professionale continua, l'educazione informale degli adulti e il riconoscimento delle competenze acquisite nell'esperienza lavorativa e di vita, in Italia la formazione continua è rimasta un'attività marginale, un *optional* per pochi, nonostante la retorica ufficiale del PNRR e dell'agenda europea sulle competenze. I Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), istituiti con il D.P.R. n. 263 del 2012 come evoluzione dei precedenti CTP, costituiscono un'infrastruttura preziosa e potenzialmente strategica, ma devono costantemente far fronte a risorse limitate, a una dotazione organica insufficiente e a una domanda molto eterogenea (dai giovani adulti *drop-out*, ai disoccupati in riqualificazione, ai migranti per l'alfabetizzazione linguistica), senza un reale e efficace coordinamento organico con le politiche attive del lavoro gestite dalle Regioni e con il sistema delle imprese.

Questo deficit colpisce in particolare gli adulti, esposti – in società della conoscenza in rapida trasformazione – al rischio crescente di “obsolescenza delle competenze”, e contribuisce a sua volta, in un effetto dirompente, ad alimentare il circolo vizioso della trasmissione intergenerazionale. Un genitore con basse competenze di *literacy* e *numeracy*, con un titolo di studio basso e senza opportunità di riqualificazione, difficilmente potrà essere un facilitatore dell'apprendimento dei propri figli, un modello di riferimento culturale, un sostenitore delle loro aspirazioni scolastiche. L'immobilismo politico nel costruire un sistema integrato, finanziato e attraente di *life-long learning* non è quindi solo una questione di freno alla competitività economica del sistema-paese, ma un ostacolo chiave, un moltiplicatore che perpetua e aggrava la povertà educativa attraverso le generazioni, minando alle fondamenta ogni sforzo di miglioramento del sistema di istruzione stesso.

Spezzare le catene di trasmissione dello svantaggio richiede un cambio radicale di paradigma politico-culturale³⁶: da interventi settoriali, frammentati e concentrati quasi esclusivamente sulla scuola come unica agenzia educativa, a una strategia coraggiosa, multidimensionale, integrata e di lungo periodo

³⁶ L. SALMIERI e L.F. PERIS CANCIO, *Spezzare le catene delle povertà. Minimum income e promozione dell'infanzia*, in L. SALMIERI (a cura di), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Teorie, pratiche e strumenti per gli assistenti sociali*, 2022, Milano, pp. 54-72.

che agisca simultaneamente e sinergicamente su più livelli, con un impegno finanziario adeguato e costante. Sarebbe necessario un *policy mix* articolato e coerente che preveda: 1) il potenziamento mirato della scuola pubblica in un'ottica di "azioni positive", destinando in modo stabile, significativo e vincolante maggiori risorse umane (docenti, educatori, psicologi), finanziarie e strumentali (*funding* perequativo) alle scuole che operano in contesti di forte svantaggio socio-economico e territoriale (le cosiddette "scuole di frontiera"); 2) il rafforzamento strutturale e la piena implementazione dei servizi culturali e sociali del territorio, a partire dall'universalizzazione effettiva e qualitativamente attraente dei servizi per la prima infanzia (asili nido), che rappresentano il primo, fondamentale anello per contrastare le disuguaglianze di partenza; 3) la piena attuazione di un sistema nazionale di apprendimento permanente, potenziando i CPIA, integrandoli organicamente con le associazioni e gli enti locali del settore culturale, e promuovendo campagne di sensibilizzazione sull'importanza della formazione continua, anche e soprattutto quella non vincolata alle competenze per il mercato del lavoro; 4) l'implementazione generalizzata di un sistema di orientamento formativo, strutturato, continuativo e libero da pregiudizi di classe e di genere, per contrastare la riproduzione delle aspettative sociali e rendere gli studenti e le famiglie consapevoli delle reali opportunità connesse ai diversi indirizzi di studio universitario; 5) una riforma sia dell'obbligo scolastico, da elevare fino al compimento della maggiore età, come ormai avviene da tempo in molti paesi avanzati, sia degli indirizzi di scuola secondaria superiore, sostituendo al *tracking* precoce, un sistema vocazionale di *streaming*, ovvero un programma di apprendimento unico, generalista e *comprehensive* per tutta la durata del ciclo di secondaria superiore da svolgersi nella mattinata e le varie opzioni a libera scelta dello studente, non vincolanti, reversibili e flessibili per le attività scolastiche pomeridiane.

Solo un approccio così ampio, coordinato e duraturo, ispirato a una rinnovata volontà politica che riprenda e rilanci con forza lo spirito egitario e promozionale dell'articolo 3 della Costituzione, può spezzare il ciclo vizioso della trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze educative e rendere pienamente effettivo, dopo decenni di ritardi, incompiutezze e promesse tradite, il diritto all'istruzione di qualità per tutte e tutti. La posta in gioco, è bene ricordarlo, non è solo l'efficienza tecnica del sistema educativo o la competitività economica del paese, ma anche la coesione sociale, la giustizia distributiva, la riduzione delle disuguaglianze e la stessa legittimità e tenuta democratica del paese di fronte alle nuove generazioni.

CONTEMPORANEI DEL FUTURO

A proposito di nani sulle spalle di giganti Il primo confronto in Assemblea Costituente su scuola e cultura tra Aldo Moro e Concetto Marchesi*

SALVATORE PRISCO

Gli atti dell'Assemblea Costituente sono da tempo disponibili in Rete, al sito della Camera dei Deputati e altrove, quindi lo è anche il dibattito che vi si tenne sulla scuola e l'università, rivisitato inoltre più volte criticamente dalla dottrina¹.

Tra i suoi protagonisti spiccano com'è ben noto – quali relatori nella prima delle sottocommissioni in cui furono distribuiti i settantacinque chiamati, fra gli eletti in Assemblea, a redigere il testo della Carta fondamentale – Aldo Moro e Concetto Marchesi. Qui si tornerà a ricordarli ancora, isolandone gli interventi introduttivi dal prosieguo del loro confronto, che si svolse dialetticamente tra momenti che li videro più distanti ad altri di maggiore dialogo, nonché da quelli degli altri partecipanti alla discussione specifica, che resero il dibattito più nutrito e ricco e i cui argomenti furono comunque pregevoli, essendo caratteristica dei classici, come diceva Italo Calvino, non esaurire mai del tutto quanto hanno da dire, continuare a suggerire insomma a chi li rilegga prospettive di analisi di una tematica sempre fresche e rinnovate.

Lo si farà riportando frasi e interi brani dai loro testi, verbalizzati nella circostanza, nella seduta del 18 ottobre 1946, per ricostruirne in questo modo i rispettivi ragionamenti e il dialogo, commentandoli e consentendo al tempo stesso al lettore che intenda documentarsi al riguardo di formarsi un'opinione che, seppur mediata (perché diversamente non si sarebbe potuto fare), lo sia peraltro il meno possibile.

* Il saggio non è stato sottoposto a referaggio per decisione della Direzione.

¹ Il primo commento sistematico e complessivo de *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata con note e riferimenti* è quello classico, a cura di V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, che qui si cita dalla V ed., Milano, 1987, pp. 113 ss., quanto agli artt. 33 e 34. Un volume complessivamente dedicato a tali materiali è quello di L. AMBROSOLI, *La Scuola alla Costituente. Introduzione storica e testi*, Paideia, Torino, 1987. Si veda anche, in Rete, *La nascita della Costituzione*, a cura di F. Calzaretto, *ad locum*. Molti i commenti analitici successivi che ricostruiscono sul punto i lavori dell'Assemblea Costituente. *Ex plurimis*, ci limitiamo qui a quelli di G. FONTANA, *sub art. 33* e di A. POGGI, *sub art. 34*, nel *Commentario* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, che qui si cita nell'edizione speciale pubblicata dall'Utet, Torino, 2007, rispettivamente pp. 675 ss. e pp. 699 ss., ai quali è d'uopo rinviare.

Innanzitutto, però, si offrirà un breve cenno biografico sulla vita, fino all'elezione alla Costituente, delle notevoli personalità che si confrontarono in quella sede. Essendo i due di generazioni diverse, quella del meno giovane era ovviamente in quel momento più ricca di eventi esteriori.

Pur essendo i punti essenziali del dibattito – che risentiva di rotture risorgimentali e di un persistente, forte livello di analfabetismo o di scarsa alfabetizzazione – inevitabilmente contrassegnati dall'agenda del passato, il che del resto accade sempre, sta in fatto che anche in questa materia la Costituzione continua a guidarci, come vorrebbe suggerire il titolo di questa nota, anche a quasi ottant'anni dalla sua approvazione e in tempi e contesto assai mutati.

* * *

Aldo Moro era un giovane penalista pugliese, che aveva frequentato il liceo classico a Taranto e si era laureato all'università di Bari, ricevendo un'ulteriore formazione romana grazie a una lettera di presentazione del suo relatore Biagio Petrocelli per Arturo Rocco², che vi insegnava alla Sapienza diritto penale ed era fratello di quell'Alfredo che fu uno dei giuristi più vicini a Mussolini (nonché di altri due, dei quali Ferdinando presiedette il Consiglio di Stato dal 1947 al 1950, mentre Ugo fu processualcivile a Napoli).

Presidente del circolo fucino di Bari, dov'era protetto dal conservatore arcivescovo Mimmi e impegnato anche nella redazione del periodico *La Rassegna*, fu poi indicato come vertice nazionale dell'associazione, sotto l'ala stavolta di monsignor Montini (che aveva tradotto *Umanesimo integrale* di Maritain l'anno prima delle riunioni che produssero il *Codice di Camaldoli*, tenute nella stessa settimana di fine luglio del 1943 nella quale il duce era stato messo in minoranza dai suoi seguaci al Gran Consiglio del Fascismo e costretto a rassegnare le dimissioni al Re, che lo aveva fatto arrestare).

Moro stava cioè spostandosi in questo periodo, che vedeva avvicinarsi la fine della guerra e dell'infausta alleanza del nostro governo con quello nazista e il mondo cattolico prepararsi ai nuovi appuntamenti della storia che si annunciavano, da iniziali posizioni non ostili al fascismo (che lo avevano visto anche attivo nel G.U.F., come tanta gioventù intellettuale dell'epoca), quantomeno

² L. GARLATI, *Arturo Rocco inconsapevole antesignano del fascismo nell'Italia liberale*, in *i giuristi e il fascismo del regime (1918-1925)*, a cura di I. Birocchi e L. Loschiavo, Roma, RomaTre Press, 2015, pp. 191 ss.; per il rapporto con Moro, che «non dovette essere particolarmente intenso e assolutamente limitato alla dimensione tecnica e accademica», come suo assistente volontario tra il 1940 e il 1945, quando l'incarico non fu confermato, si veda (tra le molte opere dedicategli dall'autore, che ne era nipote) R. MORO, *Aldo Moro*, in *Nómos*, 3/2017, p. 2.

per interessi più proiettati al piano culturale e religioso, oltre che di teoria del diritto, ad altri politico-sociali, comunque interni al pensiero di area cattolica, ma in senso progressista. Intanto curava la sua carriera universitaria, che conosceva come tappe successive prima un incarico di insegnamento di Filosofia del diritto e contemporaneamente uno di Storia e politica coloniale, quindi la libera docenza in diritto penale nel 1942, infine la vittoria nel concorso a cattedra, subito dopo la chiusura della Costituente.

Era, insomma, uno dei “puledri di razza”, per così dire – “cavallo”, con l’aretino Fanfani, lo divenne dopo, facendosi strada nella Democrazia Cristiana – sui quali nella nuova temperie storica il cattolicesimo politico, pur se al suo interno frammentato, puntava e invero non mancarono momenti di frizione coi quadri locali del partito democristiano, in particolare col segretario cittadino Lojacono. Sempre Mimmi ne impose peraltro la candidatura all’Assemblea, riuscita vincente, quando non aveva che trent’anni³.

Concetto Marchesi lo precedeva di un paio di generazioni e infatti, proprio mentre il giurista di Maglie vi entrava da docente strutturato, uscì dall’università per pensionamento subito dopo l’esperienza costituente: poco dopo che l’altro completasse nel 1951 il suo straordinariato da precoce cattedratico, lui fu collocato definitivamente a riposo (nel 1953) e l’anno dopo dichiarato professore emerito.

Nato a Catania nel 1878, quando venne eletto tra i padri della Costituzione aveva alle spalle una storia personale e politica complessa. Formatosi da studente universitario di Lettere a Firenze (ma poi si laureò anche in Giuri-

³ Aldo Moro e l’Università di Bari fra storia e memoria, a cura di A. Massafra, L. Monzali, F. Imperato, pref. di A. F. Uricchio, Bari, Cacucci, 2016. Qui si veda spec. il ricchissimo quadro documentario offerto dal contributo dell’ultimo dei curatori, Aldo Moro e l’Università degli Studi di Bari. Note e documenti, con moltissime notizie particolareggiate di eventi e una davvero ampia bibliografia, cui *adde* almeno, *ex plurimis*. A. LOJODICE - P. PISICCHIO, Aldo Moro e la Costituente. Principi e libertà, Napoli, 1984; N. ANTONETTI, Aldo Moro: politica e diritto. Premesse alla Costituente, in *Dialoghi*, 2/2016, pp. 104 ss.; T. TORRESTI, Aldo Moro nei suoi scritti giovanili: radici e prospettive di una cultura politica, in *Una vita, un Paese. Aldo Moro e l’Italia del Novecento*, a cura di R. Moro - D. Mezzana, Soveria Mannelli 2014, pp. 157 ss., seguito da *Una severa conquista. Aldo Moro e la democrazia in Italia*, sempre a cura dello stesso, Bari, 2019 e ancora da Id., *Nota storico-critica*, in *Edizione Nazionale delle Opere di Aldo Moro*, Sezione I, *Scritti e Discorsi*, Vol. 1, *Gli anni giovanili (1932-1946)*, a cura di G. Crociata e P. Trionfini, Bologna, 2021, pp. 1 ss., che questa volta fa il bilancio - egualmente molto nutrito - degli studi su Moro, ma il titolo del contributo, invero, *minus dixit quam voluit*, perché molti dei testi qui richiamati e criticamente discussi non si fermano all’ingresso alla Costituente e giungono fino alla tragica fine; nonché ancora P. NEPI, Aldo Moro: l’uomo e il progetto politico, in *Cosmopolis*, 1/2022 e da ultimo le relazioni al convegno “Diritto e Stato nel pensiero di Aldo Moro”, pubblicate (essendo peraltro solo una parte di quelle tenute nella circostanza) in *PasSaggi Costituzionali*, 1/2025, a cura di A. M. Nico e ivi spec. (per quanto interessa in questa sede) L. STARACE, *Il pensiero di Moro al centro della Costituzione culturale*, pp. 64 ss. Una bibliografia di scritti su Moro divisa in sezioni e costantemente aggiornata è in *Archivioflamigni.org*.

sprudenza), già al liceo nella città natale era socialista e aveva dato prova nel giornale scolastico *Lucifero* di un tratto “sovversivo” e di un anticlericalismo di stampo carducciano nel proprio pensiero adolescenziale, nella maturità ovviamente sconfessato per la sua ingenuità (quello tra virgolette è il titolo della davvero monumentale biografia laterziana dedicatagli nel 2019 da Luciano Canfora, mentre il sottotitolo ne correla la figura alla storia del comunismo italiano⁴), per il quale fu addirittura condannato subito a una breve carceraria, ma sospesa e che scontò con una breve detenzione successiva. Al Congresso fondativo del Partito Comunista a Livorno lo si trova nella frazione bordighista, ma intanto percorreva la carriera di docente nelle scuole superiori e poi di letteratura latina all’università, autore fra l’altro di una famosa storia della materia, più volte rivisitata e riedita, tanto per gli atenei, quanto per i licei, non evitando dunque – per una personale strategia “entrista” – di prestare giuramento di fedeltà al fascismo ed essendo al tempo stesso intrinseco alla massoneria, come risulta da testimonianze e dall’uso, nei suoi interventi politici, di immagini che rinviano a tale universo simbolico.

Da titolare di cattedra fu fedele per l’intera vita a Padova, salvo l’inizio messinese e dopo la caduta del fascismo, momento nel quale riprese i contatti col partito comunista. Del “Bo”, come viene chiamato popolarmente quell’Ateneo, fu in quel momento anche Rettore per nomina ministeriale (come accadde anche a Calamandrei per Firenze). In tale veste – essendone state respinte le dimissioni dall’amico e collega Carlo Alberto Biggini, che nella Repubblica di Salò era il costituzionalista di riferimento e ministro della Istruzione Nazionale – ne pronunciò il 9 novembre 1943 il discorso di apertura del settecentoventiduesimo anno accademico, che magnificava «il lavoro (*che oggi*) ha

⁴ L. CANFORA, *Il sovversivo. Concetto Marchesi e il comunismo italiano*, Roma - Bari, Laterza, 2019, ma si veda già dello stesso la relativa voce nel *Dizionario biografico degli Italiani, on line*, Roma, 2007. Con rigore filologico, l’autore indaga nei particolari chiaroscurali sia la vita privata, sia quella pubblica del suo soggetto di indagine, nonché il rapporto col fascismo e quello non sempre lineare col partito comunista, oltre alla concezione politica che lo portò a derivare dall’analisi dell’esperienza fascista l’idea del “dispotismo progressivo” come strumento di mobilitazione dei popoli, le cui radici egli trovava nella storia di Roma e nello studio di personaggi come Cesare e Sallustio, identificandosi per parte sua nello storico Tacito e pervenendo quindi nella contemporaneità a glorificare Stalin anche dopo la condanna kruscioviana accoltane dal PCI. Attenua questa immagine G. SILVESTRI, *Concetto Marchesi all’Assemblea Costituente*, in *Classica Vox. Rivista di Studi Umanistici*, 1 · 2019, a cura di N. Basile e A. M. Urso, pp. 17 ss., volume che riporta gli atti del Convegno *Concetto Marchesi. L’uomo, il politico, il latinista* a cura di N. Basile e A. M. Urso, che si svolse nel liceo classico a lui intitolato a Mascalucia (Catania). Un’altra biografia completa è quella di E. FRANCESCHINI, *Concetto Marchesi. Linee per l’interpretazione di un uomo inquieto*, Padova, Antenore, 1978. L’autore, allievo del biografato e suo successore nella cattedra padovana di Letteratura latina medievale, in quell’epoca animò con lui l’associazione Fra. Ma, dalle iniziali dei loro cognomi, per l’attività clandestina richiamata nel testo. Più tardi fu docente e Rettore della Cattolica di Milano e, come lo stesso Marchesi, Accademico dei Lincei.

sollevato la schiena, ha liberato i suoi polsi, ha potuto alzare la testa e guardare attorno e guardare in su: e lo schiavo di una volta ha potuto anche gettare via le catene che avvincevano per secoli l'anima e l'intelligenza sua. Non solo una moltitudine di uomini, ma una moltitudine di coscienze è entrata nella storia a chiedere luce e vita e a dare luce e vita» e invitava ad avere fede che l'Italia si liberasse dallo straniero. L'abilità stava nel fatto che l'orazione non dispiacque ai fascisti, pur quel giorno scacciati dall'Aula Magna, perché poteva essere da loro interpretata come un invito a liberarsi dagli Angloamericani, nuovi alleati del Regno d'Italia, ma era in realtà da intendere diretta contro i Tedeschi, che sorreggevano l'effimera Repubblica di Salò.

Già alla fine del medesimo mese, ossia il 1° dicembre, egli comunicava tuttavia con una lettera a studenti, colleghi e personale che lasciava quella postazione, vivendo un paio di mesi ancora tra Firenze e la città, ma non al suo domicilio, bensì nascosto presso amici, per poi rifugiarsi a Milano e dal febbraio dell'anno seguente, come altri antifascisti (tra i quali ci fu ad esempio Einaudi), in Svizzera, dove continuò l'attività resistenziale che aveva già condotto durante il breve rettorato assieme al prorettore Meneghetti, un farmacologo azionista e al giurista Silvio Trentin, ospitando a Palazzo Papafava, dove erano tanto l'ufficio, quanto l'abitazione, la sede del Comitato di Liberazione Nazionale del Veneto⁵.

* * *

Veniamo ora alle loro relazioni alla Costituente sulla scuola, dando prima la parola a Moro, ma ricordando innanzitutto le stelle polari che erano sono davanti agli occhi e nello spirito dell'uomo, ossia il fatto che il padre era stato insegnante elementare e poi ispettore scolastico e che l'ambiente familiare era intriso di profonda spiritualità cattolica.

Si spiegano dunque assai bene l'appassionata perorazione di un diritto soggettivo e personale del fanciullo all'educazione, ma anche la tesi della necessità che egli sia rappresentato in quanto minore, nelle scelte ideali e religiose, dai genitori o da chi ne fa le veci, ispirati a loro volta ai propri convincimenti al riguardo, che lo Stato – nell'istituire e organizzare scuole e nel lasciarle organizzare ai privati – deve rispettare, come le famiglie devono egualmente rispettare i compiti di coordinamento che in questo settore esso svolge.

⁵ E. PIANEZZOLA, *Concetto Marchesi gli anni della lotta*, Padova, Il Poligrafo, 2015; L. CANFORA, *Concetto Marchesi nella Resistenza*, in *Classica Vox*, cit., pp. 7 ss.; E. FRANCESCHINI, *Op. cit.*, pp. 100 ss. e 181 ss.

È tuttavia presente anche una realistica sottolineatura di quanto suole accadere, in senso liberale, laddove si riconosce che nessun processo educativo potrà comunque evitare di venire risparmiato dal senso critico che ciascun giovane svilupperà, il che sarà prova proprio della buona riuscita della formazione e si coglie inoltre nell'intervento lo sforzo di valorizzare la leale collaborazione che, a parere del relatore, deve ispirare il convergere di Stato e privati nell'azione educatrice.

In particolare, «determinare il modo della coesistenza della iniziativa privata con quella pubblica in materia di istruzione è problema contingente e quindi squisitamente politico», in ogni caso «servizio pubblico non equivale a monopolio». Dunque, «Noi crediamo che, guardando allo sviluppo attuale delle scuole private in Italia, al loro rendimento, salve deprecabili eccezioni che neppure mancano nella scuola pubblica, alla fiducia costantemente accordata ad esse dalle famiglie, considerando d'altro canto le benemerite della scuola pubblica in Italia e la opportunità che vi sia nell'insegnamento come una spina dorsale che abbia un minimo di rigidità, le due iniziative debbano coesistere a parità di condizioni, in quanto entrambe assolvono, sia pur accentuando questo o quel punto del processo educativo, la stessa essenziale funzione di formazione della personalità in senso individuale e sociale. (...) Questa condizione di eguale dignità, questa convergenza di iniziative diverse ad un medesimo fine ci sembra si esprimano nella fiducia reciproca che scuola pubblica e privata, famiglia e Stato, debbono accordarsi in un sano ordinamento scolastico. (...) Lo Stato poi, in quanto gestisce delle scuole, in quanto promuove il conferimento di un determinato contenuto educativo, deve rifarsi a quelle intuizioni morali che sono vive nell'ambiente familiare ed impartire istruzione ed educazione in modo conforme agli orientamenti ed ai desideri dei naturali rappresentanti dei fanciulli». Ciò detto, il relatore non nega peraltro l'esigenza che «vi sia anche un adeguato controllo dello Stato sulla scuola privata. Precisiamo che questo controllo fa tutt'uno con la attribuzione del diritto a gestire scuole private ed è come una condizione del suo riconoscimento. (...) Lo Stato cioè ha poteri d'intervento, come tutte le volte che esso riconosce un'attività negoziale privata, per quanto riguarda:

a) le condizioni di capacità di chi esercita mediante attività giuridicamente libera il suo diritto;

b) una giusta causa che permetta allo Stato di riconoscere quell'attività come socialmente compatibile con le altre e concretamente utile;

c) il punto di incidenza dell'attività privata nella sfera pubblica, in quanto, nei suoi risultati, tenda ad operare una influenza specifica nella sfera degli interessi collettivi. In base a questi principî lo Stato è abilitato a controllare:

a) la capacità tecnica degli insegnanti ed il loro stato economico-giuridico,

l'idoneità dei locali e dei mezzi didattici dell'insegnamento;

b) le finalità della educazione impartita in conformità delle leggi e con senso di lealtà verso lo Stato;

c) il conferimento di diplomi i quali abilitino all'assolvimento di pubbliche funzioni o di compiti comunque interessanti la generalità dei cittadini.

(...) Una volta accertate queste condizioni (...), è giusto che lo Stato sussidi quelle scuole che per numero di frequentanti mostrino di riscuotere le simpatie dei cittadini e per il rendimento didattico accertato negli esami di Stato manifestino di esercitare utilmente la funzione educativa nell'interesse privato e pubblico. Ciò lo Stato fa per esempio per le compagnie di navigazione o per le ferrovie gestite da privati; non si vede, perché non dovrebbe farlo per le scuole, nelle quali la permanenza della iniziativa privata corrisponde a considerazioni di libertà spirituale e di vantaggio della cultura».

Il relatore difende peraltro, assieme a quella all'apprendimento critico, sia pure entro il rispetto degli indirizzi familiari, la libertà dell'insegnamento e – quanto all'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche – lasciamogli nuovamente la parola, allorché ricorda innanzitutto che «il problema è risolto dal concordato che nessun partito politico ha dichiarato di voler intaccare», per aggiungere poi che «La formula dello Stato laico e della scuola laica è nella migliore delle ipotesi una astrazione giuridica che contrasta con la realtà dei fatti. (...) Noi non desideriamo certamente uno Stato-Chiesa, uno Stato protettore della Chiesa, uno Stato maestro di dogmi religiosi. Ma lo Stato non ha per se stesso alcuna verità da insegnare, né in materia religiosa, né in altra materia. Esso è organizzatore di scuole, ove accoglie democraticamente il contenuto educativo che la coscienza sociale, espressa dai padri di famiglia, gli presenta e gli impone. (...) Non lo Stato teologo dunque, ma lo Stato libero e democratico, lo Stato cioè che accoglie tutte le esigenze sociali e le soddisfa, senza sostituire arbitrariamente il proprio dogma laicista alla diffusa coscienza religiosa del popolo italiano. Noi capiamo che si possa contestare alla Chiesa il patrimonio del dogma, non che le si possa in buona fede disconoscere una straordinaria ricchezza morale ed una esperienza di santità costante e feconda nel corso dei secoli. Noi abbiamo naturalmente vivo non meno degli altri il desiderio di salvaguardare la libertà delle coscienze. Ma si potrebbe giustamente, democraticamente far violenza alla coscienza religiosa del novantanove per cento degli Italiani, impedendole di far sentire i suoi palpiti e di trovare il suo nutrimento, perché l'uno per cento degli italiani non abbia una fastidiosa convivenza? La libertà di coscienza del resto può essere completamente salvaguardata, stabilendo che l'insegnamento religioso sia impartito agli studenti i cui genitori non domandino la dispensa».

L'autore conviene infine sulla necessità che lo Stato e i privati educatori si incontrino sull'esigenza di impartire un'educazione civica, che effettivamente Moro promuoverà poi nel corso della sua attività di uomo di governo, col D.P.R. n. 585/ 1958, prodromo secondo molti di una riforma introdotta dal primo centrosinistra su spinta essenzialmente socialista e ancora più specificamente dell'on. Tristano Codignola⁶.

La relazione si conclude proponendo di approvare le disposizioni che seguono:

«Art. 1.

Ogni italiano ha diritto di ricevere una adeguata istruzione ed educazione per la formazione della sua personalità e l'assolvimento dei compiti sociali. Per questo fine collaborano famiglia e Stato.

Tale diritto si attua mediante la frequenza alle scuole dello Stato ovvero a quelle private a scelta dei genitori dell'educando. La frequenza è gratuita ed obbligatoria per i corsi elementari e post-elementari almeno fino al quattordicesimo anno di età.

Per permettere il proseguimento degli studi agli studenti meritevoli e bisognosi, lo Stato concederà adeguati sussidi alle famiglie ed assicurerà la frequenza gratuita ai corsi superiori.

Art. 2.

Chiunque, ente o singolo, può aprire scuole private e prendere iniziative di educazione con l'osservanza delle disposizioni di legge. Lo Stato provvede all'istruzione con scuole proprie e degli enti autonomi.

Lo Stato ha poteri di controllo sulle scuole private per quanto riguarda la idoneità degli insegnanti ed il loro stato economico-giuridico, le modalità tecniche, gli indirizzi dell'insegnamento che sia in conformità delle leggi e leale verso lo Stato, il conferimento di diplomi.

Lo Stato concederà sussidi alle scuole private in ragione del numero dei frequentanti e del rendimento didattico accertato negli esami di Stato.

Art. 3.

In ogni ordine di scuole dello Stato, escluso quello universitario, sarà impartito agli studenti, i cui genitori non ne chiedano la dispensa, l'insegnamento religioso nella forma ricevuta dalla tradizione cattolica».

⁶ M. CALIGIURI, *Aldo Moro e la costruzione della democrazia. Educazione civica per il XXI secolo*, in *Pedagogia Oggi*, 1/2020, pp. 254 ss. L'articolo del pedagogista toscano che iniziò il dibattito su questa ulteriore tappa, concretatasi poi nella legge n. 1859/1962, ha un titolo che viene poi riprodotto pari pari dall'autore in quello del saggio che studia l'esperienza complessiva della rivista che lo ospitò: che lo ospitò: S. OLIVIERO, *Una scuola democratica per una società democratica. La scuola media unica nelle pagine di «Scuola e Città»*. I: *Dalle origini del dibattito ai primi passi della rivista (1865-1952)*, Pisa, Astarte Ed., 2023.

* * *

Si può ora, con la medesima tecnica di evidenziarne singole frasi e interi brani che consentano di coglierne la linea del ragionamento, dedicarsi alla relazione di Marchesi, il quale aveva del resto avuto nel mondo della scuola (prima di diventare ordinario all'università) una lunga esperienza e inoltre, precedentemente alla Costituente, era stato componente anche della Commissione Cultura e Scuola della Consulta, come del resto – chiusasi l'Assemblea – fu membro della Commissione Istruzione e Belle Arti a Montecitorio nella I e II legislatura⁷.

Essa si presenta, dato questo ricco retroterra, più ampia dell'altra, con un'apertura di carattere teorico e storico-comparativo e perfino annotata⁸. Colpisce peraltro anche il diverso tono delle due relazioni: tanto è mite e suadente quello di Moro, seppure fermo nella difesa dei propri principî, quanto è invece acceso, battagliero e pronto a menare fendenti quello dell'anziano professore di letteratura latina.

Il relatore parte osservando che avrebbe preferito lasciare (dopo avere fissato in linea di principio quello all'istruzione come diritto del cittadino, come avevano fatto le allora recenti Costituzioni repubblicane dell'Unione Sovietica del 1936 e della Francia del 1946) la materia alla disciplina con legge ordinaria, ma che – essendosi la Democrazia Cristiana ispirata piuttosto alla Costituzione di Weimar del 1919, che dedica un'intera sezione di ben nove articoli (142 – 150) giocoforza avrebbe accettato questo terreno di impegno. Aggiunge che «Lo Stato non ha un'arte, come non ha una scienza; ma dell'arte e della scienza si giova per i suoi fini nazionali e sociali (...) Credo, con tanti altri, che non esista funzione nazionale e sociale più alta di quella che provvede alla educazione ed elevazione del popolo ed assicura pertanto la unità della Nazione, laddove le autonomie aprirebbero la strada allo spirito regionalistico o municipale o confessionale. Per questo suo valore unitario, per questo suo lievito d'indissolubilità nazionale la Scuola deve appartenere allo Stato».

Seguono altre concatenate riflessioni in termini: «Oggi il problema educativo non riguarda più un ceto di fortunati o di favoriti, ma tutto quanto il popolo, compresi quei tanti milioni di servi e quei plebei *miseri ac proletari*

⁷ Dal 1906 al 1915 fu docente in vari ginnasi e licei, prima in Sicilia (a Nicosia, Siracusa, Caltanissetta, Messina) e poi al centronord (a Verona e Pisa). Fu anche, per poco tempo, provveditore agli studi a Grosseto e nel 1908, da consigliere comunale pisano, lo vediamo proporre modificazioni al regolamento scolastico del posto. Si legga A. SALERNO, *Concetto Marchesi e la scuola*, in *Classica Vox*, cit., pp. 65 ss.

⁸ G. GONZI, *Concetto Marchesi costituente*, in *SPES, Rivista della Società di Politica, Educazione e Storia*, 7/2018, pp. 59 ss.; G. SILVESTRI, *op. loc. cit.*

che ormai sono così potenti fattori di vita sociale.(...) La istruzione — sia primaria, sia media, sia universitaria — non è problema di regioni o di comuni o di enti privati. È problema nazionale. La deficienza di una parte si fa sentire sull'altra; come l'analfabetismo del Mezzogiorno è gravato a lungo e grava tutt'ora sulle altre zone d'Italia. Ciò che è malattia di una parte è anche malattia del tutto». E ancora, omettendo qui altre frasi sulla stessa linea,

«L'istituto scolastico oggi è in crisi di dissoluzione: e aspetta una disciplina con la stessa ansietà con cui il popolo italiano aspetta lavoro e pane. La istruzione elementare è in gravissima penuria di locali, di attrezzi, di maestri; in talune zone ha già il quaranta per cento di analfabeti, in altre non si va al di là della terza classe; e la istruzione obbligatoria per tutti è una delle tante disposizioni irrisorie che sembrano prese soltanto per dimostrare la mala volontà o la impotenza delle classi dirigenti. È prima necessità della vita nazionale che l'alfabeto — potente nemico della miseria economica — sia imposto ad ogni cittadino in ogni plaga d'Italia».

Dunque non si sarebbe dovuto lasciare l'istruzione a interventi municipali, come volevano per la scuola elementare alcuni Costituenti, anche se ovviamente essa avrebbe dovuto essere decentrata nella frequenza e anche se doveva essere compito degli enti locali provvedere a locali e attrezzature, potendosi altresì istituire «scuole specializzate, scuole agrarie, di artigianato, di addestramento al lavoro, convitti di assistenza e d'istruzione», tuttavia sempre sotto sorveglianza dello Stato.

Parimenti statale egli ritiene debba essere «il conferimento dei titoli di accesso all'esercizio delle professioni liberali e delle pubbliche amministrazioni». Di forte impatto la denuncia di una formazione (secondo l'autore sbagliata) rivolta a promuovere «l'utilità personale che ne veniva anzi che al fine superiore cui lo studio è diretto, cioè alla scienza intesa come perpetua ricerca di un bene comune». Questo aveva portato a suo giudizio all'infacciamento della coscienza civile, che ora «i partigiani combattenti, gli operai delle officine, gli intellettuali che affiancano il loro lavoro sono gli antesignani di questa rivoluzione costruttiva della Italia nuova sotto le leggi della libertà e della giustizia» erano chiamati a rinnovare.

Tuttavia, questo impulso a promuovere l'istruzione si arresta per lui finite le scuole dell'obbligo: «È necessario socchiudere, non spalancare le porte delle Università; fare dello studente un cittadino che compia una pubblica funzione a vantaggio di tutti: quella d'istruirsi; per rendere socialmente valida la propria capacità intellettuale. (*Tuttavia*) la scuola deve essere aperta a chiunque abbia la possibilità d'intendere e di apprendere, perché la macchina sociale ha bisogno di questa minoranza eletta che possa metterla in movimento (...). Varcata i

limiti della scuola obbligatoria si giunge alla soglia delle scuole specializzate e medie superiori. Qui dovrà iniziarsi la salutare selezione che Quintino Sella, il vecchio statista piemontese, auspicava senza vederne i modi e le possibilità di attuazione. D'altra parte si sente la necessità di fare avanzare verso i gradi superiori della cultura quelli che ne sono stati esclusi non per difetto d'ingegno, ma per difficoltà economiche rimaste insuperabili».

Deve ricordarsi su questo punto – prima di continuare – che, nonostante Gramsci e Marchesi siano stati polemici con Gentile, essi abbiano condiviso entrambi col filosofo e politico di Castelvetro un severissimo giudizio sulla piccola borghesia italiana, per tutti loro solo apparentemente formata e professionalizzata in modi adeguati alle esigenze dell'epoca. In realtà, secondo la valutazione convergente di questi intellettuali, la scuola italiana aveva prodotto una massa di «spostati»⁹. Torniamo a leggere:

«Ogni uomo di buona fede e di buona volontà si è accorto che l'Italia è da molto tempo travagliata da una doppia crisi di eccedenza e di carestia: eccedenza di incompetenti, di inabili, di spostati, carestia di energie competenti e produttive. L'Italia ha un tumore che è necessario estirpare al più presto, il tumore dottorale: è il paese che ha un enorme, ridicolo numero di dottori. E in verità non occorre chiamarsi socialisti o comunisti per riconoscere che i tre quarti della popolazione sono sottratti alla prova dell'attività intellettuale. La leva in massa degli eserciti è stata fatta da secoli, la leva dell'intelligenza mai. Chi darà i mezzi per questa leva dell'intelligenza? Si troveranno: non già nelle elargizioni di mecenati milionari, ma nelle finanze dello Stato che provvederà a premere nei giusti limiti e con le dovute gradazioni sulle private fortune; si troveranno nel concorde tributo di tutti i cittadini che sentiranno nella scuola il presidio

⁹ Sull'uccisione di Gentile a Firenze il 15 aprile 1944, davanti alla villa De Marinis che in quei giorni lo ospitava, lo studio di L. CANFORA, *La sentenza*, Palermo, Sellerio, 1985, ricorda il momento più intenso di tale polemica, quanto a Marchesi, ricostruendo i fatti intricati che avevano portato all'omicidio e quelli successivi, che coinvolsero anche intellettuali all'epoca azionisti, ma prima fascisti: in risposta all'invito del filosofo alla pacificazione nazionale, pubblicato sul Corriere della Sera il 28 dicembre 1943, col titolo *Ricostruire*, il Nostro replicò nel febbraio successivo sul periodico elvetico Fratelli d'Italia, rivolgendosi *Ai giovani* (questo il titolo: l'articolo fu ripreso dalla stampa italiana) che al contrario era necessario continuare la lotta antifascista. L'ultima frase di tale risposta lo minaccia di morte, ma non è di pugno del latinista, che dovette quindi difendersi dall'ingiusta accusa di avere armato lui la mano del gruppo di "gappisti", ossia comunisti locali, che lo uccise, bensì un'aggiunta redazionale, forse del dirigente di questo partito Girolamo Li Causi. Questa vicenda resta in ogni caso tuttora misteriosa e con molti ispiratori e fatti non rivelati. Qui (senza che sia in questa sede rilevante attardarvisi) vanno ricordati almeno i volumi di L. MECACCI, *La Ghirlanda fiorentina e la morte di Giovanni Gentile*, Milano, Adelphi, 2014; M. FRANZINELLI, *Il filosofo in camicia nera. Giovanni Gentile e gli intellettuali di Mussolini*, Milano, Mondadori, 2021; A. CAMPI, *Una esecuzione memorabile. Giovanni Gentile, il fascismo e la memoria della guerra civile*, Firenze, Le Lettere, 2025.

della Nazione. Se i nostri bilanci militari dovranno essere contratti o aboliti, siccome impongono i vincitori, accettiamo con animo equo questa necessità che ci permette intanto di preparare e di addestrare nella scuola aperta al popolo i futuri reggitori e artefici dei nostri destini.(...). Le democrazie di quasi tutto il mondo hanno fatto uguale il diritto, ma hanno lasciato solo ai meno la possibilità di esercitarlo. Uno Stato che cerchi economie nei bilanci per la pubblica istruzione è uno Stato nemico della civiltà, oltre che della propria sicurezza».

Qui deve ricordarsi come, sebbene Gramsci e Marchesi siano stati polemici su altri aspetti con l'elitarismo dell'assetto gentiliano, essi condividessero entrambi col filosofo e politico di Castelvetro questo severissimo giudizio sulla piccola borghesia italiana, per tutti loro solo apparentemente formata e professionalizzata in modi adeguati alle esigenze dell'epoca. In realtà, secondo la valutazione convergente di questi intellettuali e di altri, la scuola italiana aveva prodotto una massa di «spostati».

Vediamo ora altri importanti punti sui quali la proposta di Marchesi si divarica significativamente dall'altra.

«Uomini di autorità e di esperienza vedono nella “famiglia” l'organo più competente, anzi l'unico organo competente nella educazione dei figli. Potremmo non negarlo: sebbene all'affermazione che “lo Stato può essere il più prepotente violatore delle coscienze” sia lecito rispondere che la famiglia può esserlo di più. In ogni modo riteniamo non si debbano porre ostacoli a questo diritto-dovere familiare. Superati i limiti della istruzione obbligatoria, la famiglia è libera di mandare o no i propri figli alle scuole medie e superiori, di mandarli in una scuola pubblica o in una privata».

Sul punto egli osserva che «altro urgentissimo compito spetta all'azione statale: quello di restituire alla scuola privata l'ufficio di emulatrice e stimolatrice di educazione e di cultura. Nel *Programma della Democrazia Cristiana per la nuova Costituzione* (...) si definisce il concetto di libertà della scuola la quale significa “lotta contro i monopoli scolastici, che avviliscono la cultura, lotta per il riconoscimento dei diritti della scuola privata”. (...) Sappiamo che questo è uno dei punti capitali su cui poggia la politica scolastica dell'Azione Cattolica: stendere su tutta l'Italia una rete d'istituti privati, debitamente parificati in concorrenza con la scuola di Stato.(...) Non contestiamo la utilità della scuola privata fino a che essa gareggi con la scuola pubblica sulla base di una maggiore o migliore preparazione. Sotto questo riguardo la scuola privata, sia confessionale sia laica, può portare un valido aiuto all'incremento della cultura e della educazione nazionale; ma contestiamo che ad essa sia conferibile quel diritto che deve attribuirsi unicamente allo Stato: il diritto di rilasciare titoli legali di studi».

Il punto finale della relazione, di grande rilievo e sul quale il suo autore si diffonde lungamente, va introdotto facendo precedere la voce dell'autore (come si è scelto di fare) da un ulteriore approfondimento biografico e da un'osservazione sul contesto culturale dell'epoca.

L'educazione ad opera della Chiesa cattolica era un elemento tenuto presente tanto dai due relatori, quanto da altri intervenuti nel dibattito, perché le scuole private facevano capo essenzialmente ad essa: di Moro si è detto e letto ed egli non era certo il democristiano più clericale, considerando le posizioni in merito – ad esempio – di Dossetti e La Pira. Quanto a Marchesi, egli, fin da quelli giovanili, ma anche nei più maturi articoli militanti pubblicati sotto pseudonimo, le imputava di essere – in quanto istituzione – parte essenziale del blocco ideologico e sociale reazionario che aveva favorito il fascismo e fu del resto anche una delle poche eccezioni, fra i costituenti comunisti, ad avere ottenuto personalmente da Togliatti l'autorizzazione ad assentarsi dalla seduta nella quale fu votato il compromesso sull'art. 7 con la Democrazia Cristiana.

Tuttavia risulta anche che al tempo stesso apprezzasse moltissimo la letteratura cristiana antica e fosse un cultore di Agostino di Ippona, come pure che ricercasse spesso la quiete dei conventi, che ne favoriva la meditazione. Alla morte – che egli chiamava “la signora della vita” – per un infarto cardiaco non preceduto da segni premonitori, avvenuta il 12 febbraio 1957, dopo il ricovero nella clinica *Sanatrix* di Roma, diretta dal professore e collega deputato Cesare Frugoni, girarono voci –raccolte da una parte della stampa – di una conversione alla fede cattolica, con la benedizione di un prete gesuita¹⁰.

Questo esito riguarda però il momento finale della vita. All'epoca della Costituente, la sua posizione era invece diversa. Lasciamogli allora, una volta di più, la parola, richiamando l'attenzione sui due registri all'evidenza diversi (anzi proprio opposti), coi quali egli guarda alla religione: diffidenza, come si è detto, per la dimensione istituzionale, organizzata, della confessione come struttura operativa, pratica, di potere sui e dei credenti, ma anche espressioni di profonda spiritualità quando riflette sulla fede come sentimento sorgivo. Nel richiamare come la religiosità non si insegna a scuola, ma passi attraverso il legame intimo della madre col figlio, nella preghiera da essa insegnata, «nell'atmosfera che gli crea; nella immagine appesa al capezzale, negli stupori affascinanti o nei raccoglimenti muti delle chiese» e che «la religione è pure nell'aula della scuola dove parla il maestro che crede e sa diffondere intorno a sé l'alito della fede e del conforto divino, perché così l'animo gli detta, non

¹⁰ Si vedano E. FRANCESCHINI, *op. cit.*, pp. 129 ss.; P. FERRARINO, *Religiosità di Marchesi*, in appendice a C.M., *Scritti minori di filologia e letteratura*, t. III, Firenze, Olschki, 1978.

perché così gl'impone il suo ufficio» sia lecito immaginare (proprio per quanto sappiamo dai biografi e si è appena sopra riferito) che il relatore renda pubblico un soliloquio tante volte avuto con se stesso. L'impressione che insomma resta, finita la lettura, è quella di un uomo che è comunque alla ricerca di una dimensione metafisica del senso della vita, o in ogni caso non la esclude.

Ma continuiamo a leggere:

«A definire più compiutamente il concetto democristiano di libertà della scuola si dice ancora nel citato *Programma* che essa “significa lotta per l'insegnamento religioso da impartirsi in tutte le scuole secondo la tradizione cattolica della famiglia italiana”. E si fa seguire subito dopo una chiosa di attualità: “Oggi ritornano di moda le vecchie rimasticature sulla scuola laica con argomenti che sanno di muffa e di tanfo”».

Qui egli ricorda criticamente l'atteggiamento agnostico-ateistico dell'illuminismo e del liberalismo, prendendone le distanze:

«Con l'articolo 1 della legge 23 giugno 1877, n. 3918, (*statuente che*) a cominciare dal 1° gennaio 1878, l'ufficio di Direttore Spirituale nei Licei, nei Ginnasi, nelle Scuole tecniche, era abolito definitivamente», ma altrettanto criticamente la posizione gentiliana di cui al Regio decreto 30 aprile 1924. Il filosofo, insomma «non voleva l'insegnamento religioso nella scuola media, dove preferiva che cominciasse a entrare quello filosofico; egli lo voleva nella scuola primaria perché quella sua filosofia veramente “libera e liberatrice, se ha da criticare e far libero lo spirito religioso, non potrà ciò fare se lo spirito religioso non si sarà svegliato”. Poi, mutata opinione, introdusse, da Ministro, l'insegnamento religioso nelle scuole medie, riservando alle Università questo sovrano ufficio liberatore dell'idealismo gentiliano» e a questo punto Marchesi chiede, incalzando retoricamente: «Domando, onorevoli colleghi, se alla franca nostra dichiarazione di pieno rispetto per i valori religiosi dell'individuo e della società umana sia da preferire il filocattolicesimo di quei legislatori filosofi (*si allude appunto a quello siciliano*, n.d.r.) che sostenevano la necessità dell'insegnamento religioso nelle scuole primarie, proclamando la religione una *philosophia inferior* destinata a risolversi nel libero sapere; quale «oggetto di conoscenza assoluta che si risolve in termini di conoscenza logica» cioè che si risolve «in quella libera vita di critica e ricostruzione perenne» che è la filosofia. Domando se alla invocata esclusione di ogni commistione religiosa nelle scuole sia da preferire uno Stato che “assume la religione come grado e primo momento di un lavoro ulteriore della ragione”: che considera dunque il vincolo religioso come necessario perché la filosofia possa poi esercitare la sua azione “svincolatrice”».

La polemica si fa a questo punto diretta e proprio su un punto caro all'ex Rettore patavino:

«È noto il vecchio e rude attacco di Gentile contro la scuola professionale ch'egli chiama scuola "antiumana", "renitente al libero svolgimento del pensiero scientifico", "nemica, senza volerlo — come tutte le religioni positive — di ogni libertà interna ed esterna, favoreggiatrice di regimi assoluti" e destinata, quando un momentaneo interesse la spinge verso la democrazia, "ad avvolgersi nell'equivoco o a snaturare se medesima"». E concludeva che "per questo verso scuola confessionale è negazione della scuola". Ma in mezzo a questa massa difettosa, viziosa e antiscolastica, spunta, fiore pregiato, quello della fede, "luce e calore spirituale" che spinge le anime giovanili "verso un'unica fonte di verità e di giustizia"; quella fede che mancava — allorché egli scriveva — nelle nostre scuole pubbliche, quella fede che non si può cacciare dalla scuola senza sostituirla con altra fede: perché "insegnamento è eccitamento e formazione di spiritualità: e non c'è spiritualità a pezzi". E aggiungeva: "La morale — tutta la vita umana — vuole una visione del mondo: e questa visione o la dà la religione o la dà la filosofia. Dove non entra o non può entrare la filosofia deve entrare la religione con le sue soluzioni facili e arbitrarie. Altrimenti ne scappa via ogni profonda convinzione"».

Riportato il pensiero dell'avversario, ecco a contrastarlo quello del relatore, che a ben vedere non si palesa come ateistico, semmai come agnostico e teista, ben potendo in alcune espressioni usate incontrarsi con le convinzioni massoniche che si è detto essergli proprie, benché l'accertamento di questo aspetto risulti sempre difficile, in mancanza di una spontanea ammissione dell'interessato, per la riservatezza che circonda la vita in loggia:

«Noi non intendiamo barattare il catechismo cristiano con il catechismo laico del Condorcet che sostituiva al Dio evangelico i vuoti fantasmi del Benessere e dell'Amor proprio. Non in nome della scienza contestiamo la opportunità dell'insegnamento religioso, ma — se ci è consentito — nel nome stesso della religione. Sappiamo che, per quanto sia illimitata la indagine dell'intelletto, la scienza ha un limite ed ha un limite la ragione. Sappiamo che la scienza (...) non è sufficiente a rendere tutti quanti sicuri dell'al di là, ma ... sicuramente anche quando non ci assiste la fede religiosa e il mistero ci vieta di estendere più oltre il limite della conoscenza? Nella vita — si dice — occorre una fede: e questa, fino a una certa età, non può darla che la religione. Non stentiamo ad ammetterlo (...) e possiamo anche riconoscere che un fanciullo il quale non ha creduto nel divino, più tardi forse non crederà più a nulla. Egli ha bisogno di avere fin da principio questo riflettore luminoso che più tardi potrà sfavillare più chiaro o spostarsi verso altre certezze od altre speranze o spengersi. Ma qui sorge una domanda. È veramente religione quella che fa parte di un insegnamento ufficiale, ed entra — se anche facoltativamente —

nel novero delle discipline scolastiche? A chi sarà affidato questo delicatissimo compito? Quanti e quali saranno in tutte le scuole d'Italia i maestri degni di tanto ufficio? Ne abbiamo l'esperienza: un'esperienza di circa un quarto di secolo. L'ora dell'insegnamento religioso è divenuta — salvo rari casi — un'ora di svagamento e di sfrenatezza disciplinare anche nelle scuole medie del cattolicissimo Veneto. La religione non s'insegna nelle scuole. La religione è in ciò che dice la madre al bambino, nella preghiera ch'essa gl'insegna, nell'atmosfera che gli crea; è nella immagine appesa al capezzale, negli stupori affascinanti o nei raccoglimenti muti delle chiese. La religione è pure nell'aula della scuola dove parla il maestro che crede e sa diffondere intorno a sé l'alito della fede e del conforto divino, perché così l'animo gli detta, non perché così gl'impone il suo ufficio. La religione entra nella scuola attraverso la religiosità del maestro; e può, anche nell'insegnamento superiore, divenire fonte di notizia e di meditazione. Ed io vorrei che, al posto di alcuni insegnamenti inutili, s'introducessero nelle nostre Università, con maestri degni e non improvvisati, la cattedra di storia delle religioni che ci aiuterebbe a rimuovere tanta ignoranza e tanta intolleranza. Nello schema riassuntivo e integrativo posto in fine al *Programma della Democrazia Cristiana*, si esige che la Costituzione "deve ribadire e tenere presente nella elaborazione di singoli istituti, gl'impegni assunti dall'Italia con il Concordato" relativi alla libertà di credere, professare e propagare la fede; e tra questi impegni ci sarebbe "l'insegnamento religioso nelle pubbliche scuole, inteso veramente quale fondamento e coronamento della istruzione". È mia opinione debba la Carta costituzionale tacere su questo punto che è materia di legge e deve, nel caso di una soluzione positiva, risolversi per legge. Ma per rimuovere il sospetto di volere in tal modo evitare i pericoli di una discussione acre e di un dissidio pregiudizievole ad interessi di parte dichiaro che, pure essendo geloso della sovranità statale e mal tollerante di ingerenze ecclesiastiche nella civile amministrazione, su questo punto mi sentirei personalmente disposto a transigere e a cooperare alla costruzione di quella condotta religiosa che si vorrebbe impiantare fino ai piani superiori, in tutte le scuole. E dirò che se fossi stato in condizione di partecipare alla discussione che nel 1872 si accese in Parlamento e nel Paese sulla soppressione delle facoltà teologiche nelle Università italiane, avrei fatto augurio per la loro conservazione e per la loro fortuna, giacché ritengo che lo studio della teologia, oltre il resto, valga ad eccitare lo spirito speculativo e dialettico; e sappiamo tutti che dalle scuole laiche non sarebbero mai germinati gli «sterpi eretici» né quel modernismo contro il quale il rettore della Università cattolica di Milano impone oggi il giuramento ai giovani laureandi.

Nel campo della Democrazia Cristiana noi vediamo sorgere due pulpiti:

l'uno volto spaziosamente verso sinistra, attorno a cui risuona più clamoroso l'applauso giovanile; l'altro verso destra, più specialmente riservato alle mature ed esperte e composte gerarchie e dignità. Dal primo pulpito risuonano frasi come questa: "Chi crede nello spirito ha non solo il diritto, ma anche il dovere di educare alla scuola dello spirito; come chi crede nella materia educherà alla scuola della materia". Plaudiamo anche noi. Ma quasi nello stesso tempo dal pulpito di destra ci giunge questa sentenza: "Non si può insegnare la verità prescindendo dalla Verità Somma, come non si può insegnare la legge morale prescindendo dal Sommo Bene". Qui ci pare di entrare nel reticolato spinoso della intolleranza. Una tale affermazione potrebbe risuscitare il ricordo dell'articolo 106 della legge Casati che Ruggero Borghi prendeva in esame alla Camera dei Deputati il 20 febbraio 1884. Quell'articolo poneva tra le colpe passibili di sospensione o remozione "l'aver con l'insegnamento o con gli scritti impugnate le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale". Diceva il Borghi: "Codeste verità che il legislatore dice di essere il fondamento dell'ordine religioso e morale noi le cerchiamo... Le parole del legislatore rimontano a un'epoca in cui reggevano ancora, nelle menti dei reggitori della pubblica cosa, i sistemi compiuti di verità appurate, sui quali tutti quanti avevano, per dir così, riposato il loro animo: e non credevano né punto né poco che codesti sistemi dovessero essere discussi".

Non siamo tanto razionalisti quanto voleva sembrare quel meritamente famoso liberale moderato che pure difese l'insegnamento religioso nella scuola su quella stessa base dialettica su cui lo difenderà un suo tardo successore. Da parte nostra non abbiamo nulla da obiettare contro certe verità appurate né sospettiamo che in materia di fede religiosa si possano un giorno sostituire con altre verità meglio appurate o che un giorno la *scientia rerum*, possa invadere trionfalmente la *scientia divini*. Riteniamo che ufficio del Governo è rispettare quelle verità, in obbedienza a quei fini di utilità generale cui lo Stato deve dirigere la propria condotta. Rispettare non vuol dire assumere. Lo Stato non ha una scienza sua, come non ha una religione o una filosofia sua. Non può essere "creatore e fonte di norme morali" — come fondatamente scriveva l'on. Tupini — né può definire il bene e il male, ma il lecito e l'illecito. Il bene è l'apporto volontario della persona umana al compimento di un dovere civile. Lo Stato può disciplinare l'insegnamento scientifico nelle scuole, ma non può preferire alcun determinato sistema; esso deve accogliere nelle pubbliche Università il filosofo o il fisiologo idealista, quello cattolico, quello materialista. Ognuno di essi nella Università statale deve poter professare secondo che pensa: e nessuna disciplina e nessun metodo d'insegnamento devono essere esclusi quando servano ai fini della conoscenza e della educazione intellettuale. "Non

si può insegnare la legge morale prescindendo dal Sommo Bene". Così una parte di umanità, e tra la più consapevole e operosa, è messa fuori del mondo morale.

Può certamente la fede religiosa, quando sia intima esigenza dello spirito, essere di stimolo all'umanità nel suo processo di perfettibilità morale; ma affermiamo altresì che nella vita si possa nobilmente e generosamente operare anche senza credere nel premio grande dei cieli. Quanti hanno raggiunta la "Verità Somma" siano contenti di riconoscerla, adorarla, proclamarla nella casa, nel tempio, nella scuola; ma nella scuola si riconosca che possa dirigersi ad alto fine morale anche quella inesausta ricerca dell'intelletto che spinge continuamente l'uomo verso le ignote luci dell'universo e pure dentro i limiti dell'esistenza terrena raggiunge un suo solido ed infrangibile bene.

Nello stesso *Programma della Democrazia Cristiana* si leggono queste parole che meritano l'applauso del Congresso: "Alla religione protetta dallo Stato, preferiamo la religione che si protegga da sé", Sagge parole: di quelle che una volta dette bisognerebbe non più dimenticare. I cattolici vogliono un'Italia cristiana e cattolica. Giusta aspirazione. Essa è già in massima parte cristiana e cattolica senza che ne abbia merito il primo articolo dello Statuto; e auguriamo che resti tale, ma nell'animo degli Italiani e non nel freddo e meccanico cerimoniale di scettici e increduli governanti. Durante il fascismo abbiamo sperimentato quanto simulata devozione abbia offeso la santità delle chiese. Facciano i cattolici che il Cristianesimo diventi una conquista delle anime anzi che uno sfoltorio di sacri paramenti, che divenga un'ascensione continua dello spirito umano verso un bene supremo anzi che una soddisfatta ed esteriore pomposità di servizi divini la quale darebbe loro non un'Italia cristiana e cattolica ma una Italia pagana, un'invadente cattolicesimo rituale contro cui si levarebbe sempre più forte la protesta delle anime profondamente religiose.

Si dice che la religione cattolica dev'essere assunta come religione di Stato e come tale professata e insegnata anche nelle scuole perché l'Italia è nella sua grandissima maggioranza cattolica. Certamente è così. Ma lo Stato non è costituito dalla maggioranza dei cittadini, ma da tutti i cittadini; e non dev'essere rappresentante dei più e tollerante dei meno. D'altra parte una religione di Stato è naturale che esista in un mondo pagano in cui la religione è funzione civile e fa parte dell'organismo statale, in cui, insomma, non c'è una Chiesa organismo sovrano e perfetto, una Chiesa la cui universalità va oltre il riconoscimento dei singoli Stati.

La conciliazione fra Stato e Chiesa è avvenuta. Da tanti anni si sentiva ripetere questa parola, per eliminare un dissidio che pareva troppo prolungato e fastidioso. Ma che la conciliazione — mi riferisco solo ai termini del Concor-

dato — sia fondamentalmente e stabilmente avvenuta è lecito dubitare; ed è lecito dubitare che ciò possa avvenire. La parola stessa “conciliazione” ha in sé qualcosa di precario e di fragile che non cessa di alimentare sospetti e timori: specie fra Chiesa e Stato. La Chiesa ha bisogno di libertà, non di conciliazione. Stato e Chiesa hanno ciascuno un fine loro proprio, verso cui si avviano continuamente. Quando si sono incontrati, si sono combattuti. C’è chi ha pensato sia questo il loro destino: e che così avverrà pure nell’avvenire.

Non crediamo alle certe anticipazioni della storia. La Chiesa romana è una potente organizzazione che ha superato immense difficoltà e ha conquistato fra le genti un enorme privilegio principalmente con la forza della sua autorità morale, che già nei secoli barbarici salvò e custodì la civiltà del mondo. Non sappiamo con il flusso degli avvenimenti, che porteranno nuove regole alla vita umana, quali e quanti impulsi essa avrà ad occupare più alto e più largo spazio nelle coscienze degli uomini; ma pensiamo che questo avverrà tanto più facilmente e ampiamente quanto più la Chiesa si asterrà dal chiedere agli Stati altra garanzia che non sia quella della libertà».

Qui termina l’amplissima e colta relazione. Segue l’indicazione operativa di un articolato che ne sintetizza gli assunti svolti in disposizioni e che riguarda assieme cultura e scuola:

Art. 1.

L’arte e la scienza sono libere: e liberi sono i loro insegnamenti.

Art. 2.

La istruzione — primaria, media, universitaria — è funzione dello Stato, in quanto essa rappresenta, sopra ogni interesse privato e familiare, l’interesse nazionale.

Lo Stato detta i principi generali in materia d’istruzione; e tutta la organizzazione scolastica ed educativa è sotto il suo controllo.

Il conferimento dei titoli legali di studio e di abilitazione professionale spetta allo Stato il quale stabilisce le prove e le condizioni necessarie per conseguirli.

Art. 3.

La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi d’istruzione, senz’altra condizione che quella dell’attitudine e del profitto.

La Repubblica detterà le norme che garantiscano ai più meritevoli l’esercizio di tale diritto.

L’insegnamento primario — da impartirsi in otto anni — è obbligatorio e gratuito fino ai quattordici anni.

Scuole gratuite di lavoro saranno istituite presso fabbriche, aziende rurali, cantieri, ecc., perché i giovani lavoratori possano meritare in poco tempo una effettiva qualifica di mestiere.

Art. 4.

La organizzazione d'istituti privati d'insegnamento e di educazione è permessa sotto la vigilanza e il controllo dello Stato e nei limiti della legge.

La scuola privata ha pieno diritto alla libertà d'insegnamento.

Art. 5.

Tutte le organizzazioni educative popolari — circoli di cultura di fabbrica e di villaggio con le loro biblioteche, università popolari, scuole serali, associazioni sportive, ecc. — sono favorite dallo Stato.

Art. 6.

I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono un tesoro nazionale e sono posti sotto la vigilanza dello Stato.

LO SCAFFALE

Recensione al libro di Domenico Crocco,
*Il New Deal di Roosevelt fra aspettative sociali,
 riforma economica e legalità. Un bilancio
 storiografico controverso*, Jovene, Napoli, 2025.

SALVATORE ACETO DI CAPRIGLIA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il *New Deal* come esito di una lunga genealogia istituzionale. – 3. Il *Brains Trust*: la tecnica come strumento e come problema. – 4. La *Tennessee Valley Authority*: laboratorio politico-amministrativo e nodo problematico. – 5. Il conflitto tra Roosevelt e la Corte Suprema: un trauma costituzionale. – 6. Il bilancio storiografico: contro le narrazioni manichee. – 7. Conclusione: un libro importante, per motivi che vanno oltre la storia.

1. La monografia di Domenico Crocco dedicata al *New Deal* rooseveltiano si propone di affrontare una questione che la storiografia ha rimandato per decenni: la piena integrazione del fenomeno nella storia del diritto pubblico. Non perché mancassero studi giuridici sul *New Deal* – la letteratura anglosassone è vasta e spesso raffinata – ma perché assai di rado, nell’ambito della storiografia italiana, si era tentato di restituire organicamente la vicenda rooseveltiana alla sua dimensione istituzionale, sottraendola alla polarizzazione ideologica che l’ha tradizionalmente ingabbiata.

Il volume parte da una consapevolezza chiara: la narrazione dominante del *New Deal* come rivoluzione economica e democratica, celebrata da una parte della storiografia progressista, e quella opposta che lo descrive come fallimento o come aberrazione interventista, non esauriscono il senso di un’esperienza molto più complessa. L’autore avanza una tesi meno immediata, più problematica e più convincente: il *New Deal* è, prima di tutto, un evento giuridico, un momento di tensione estrema tra emergenza economica, forme della legalità costituzionale, trasformazione dell’amministrazione e ridefinizione dei poteri dello Stato. Leggerlo esclusivamente con lenti economiche significa non riconoscere che esso mutò le strutture del potere e l’architettura della governamentalità americana in modo permanente.

L’opera si colloca dunque nel solco degli studi che cercano di comprendere gli Stati Uniti non solo attraverso i loro *output* economici, ma attraverso le

trasformazioni del diritto, delle istituzioni e dei meccanismi di controllo democratico. È un contributo non solo utile, ma necessario, soprattutto in un momento storico come quello contemporaneo, in cui la gestione delle crisi – economiche, sanitarie, climatiche – ripropone dinamiche molto simili a quelle che gli Stati Uniti affrontarono negli anni Trenta del secolo scorso.

L'autore, in questo senso, non scrive un libro sul passato: scrive un libro per il presente, usando il passato come un laboratorio concettuale per interrogare la natura del potere democratico e i suoi limiti.

2. Una delle sezioni più convincenti del volume riguarda la genealogia dell'interventismo americano. L'autore rifiuta la rappresentazione di un Paese naturalmente liberista fino al 1933, e mostra come tale immagine sia in gran parte un costrutto ideologico successivo, funzionale alla narrazione eccezionalistica statunitense e alle esigenze polemiche della guerra fredda.

Attraverso un'ampia ricostruzione delle crisi economiche del XIX secolo, dalle convulsioni della finanza ferroviaria fino alla *Long Depression* del 1873, viene documentato come lo Stato fosse già coinvolto – talvolta in modo nascosto, talvolta in forma dichiarata – nella gestione dell'economia. Gli interventi erano spesso tardivi, contraddittori, privi di una visione complessiva, ma erano interventi reali. Essi segnalano che l'idea di un "*laissez-faire* assoluto" è più un mito fondativo che una categoria descrittiva.

Questo scavo storico svolge una funzione strategica all'interno della monografia. Permette di comprendere come il *New Deal* non rappresenti un'anomalia, bensì un punto di crisi e di svolta all'interno di una lunga storia di oscillazioni tra Stato e mercato. Permette, inoltre, di capire meglio il contesto culturale e istituzionale in cui Roosevelt operò: un Paese attraversato da spinte contraddittorie, dove l'individualismo conviveva con la necessità crescente di coordinamento pubblico.

Il merito dell'autore sta nell'aver intrecciato la storia economica con la storia istituzionale, facendo emergere un dato cruciale: la crisi del 1929 fu devastante non solo per l'economia, ma per la legittimità delle istituzioni, che apparivano incapaci di offrire risposte adeguate. Il *New Deal* nacque dunque anche come operazione di ricostruzione della fiducia pubblica, come tentativo di restituire credibilità alla democrazia di fronte a una delle più profonde crisi del capitalismo.

In questa luce, il *New Deal* è comprensibile solo se inserito in una genealogia del fallimento: fallimento delle politiche liberiste, fallimento della regolazione improvvisata, fallimento delle istituzioni nel comprendere la natura

della crisi. La scelta rooseveltiana di rompere con il passato non fu semplice innovazione, ma necessità politica e istituzionale.

3. Una sezione particolarmente significativa della monografia è quella dedicata al ruolo del *Brains Trust*. Qui l'autore coglie un elemento fondamentale: il *New Deal* fu sin dalla sua nascita un progetto intellettuale, un tentativo di elaborare un nuovo paradigma amministrativo che si nutriva delle idee di economisti, giuristi, studiosi di politiche sociali.

Il *Brains Trust* rappresentò la massima espressione di un fenomeno nuovo nella politica americana: l'irruzione della competenza tecnica all'interno della decisione politica. Roosevelt comprese che la crisi non poteva essere affrontata con gli strumenti tradizionali, e affidò dunque il proprio programma alle mani di studiosi capaci di elaborare modelli innovativi, spesso radicali.

Tuttavia, e ciò viene sottolineato con grande lucidità, questa scelta portò con sé un rischio: quello della tecnocratizzazione della politica. Il potere veniva progressivamente sottratto ai luoghi della rappresentanza per essere concentrato in una ristretta cerchia di esperti non eletti, depositari di saperi complessi e poco accessibili alla cittadinanza.

Questo processo solleva interrogativi ancora attuali. È possibile governare una crisi economica profonda senza ricorrere alla tecnica? È possibile farlo senza erodere gli spazi della deliberazione democratica? Qual è il limite tra competenza e autoritarismo tecnico?

Il *New Deal* rappresenta, in questo senso, un banco di prova: mostra la potenza della tecnica come strumento di governo, ma anche la fragilità della democrazia quando la tecnica diventa l'unica fonte di legittimazione delle decisioni pubbliche.

La riflessione fornita è preziosa perché non si limita a registrare questi fenomeni, ma li problematizza, sottolineando come essi costituiscano una costante della modernità, e non un tratto eccezionale degli anni Trenta.

4. Il capitolo dedicato alla *Tennessee Valley Authority* (TVA) è probabilmente il più riuscito della monografia e il più innovativo dal punto di vista storiografico. La TVA non è presentata solo come un successo politico o economico, ma come un'enorme creatura amministrativa, capace di ridefinire i rapporti tra Stato, territorio e cittadini.

L'autore ricostruisce la nascita della TVA come risposta a tre ordini di problemi:

- la povertà estrema delle regioni rurali del Sud;
- la necessità di modernizzare il sistema energetico;
- l'urgenza di creare occupazione e infrastrutture.

La TVA divenne così una sorta di "Stato nello Stato", un organismo dotato di poteri che andavano dalla produzione energetica alla gestione territoriale, dalla pianificazione infrastrutturale alla promozione dello sviluppo economico.

Ma il pregio del lavoro sta nel mostrarne il lato oscuro.

La TVA, nella sua autonomia e nella sua dimensione tecnico-amministrativa, rappresentò un'alterazione significativa dei principi democratici tradizionali. A differenza di altre agenzie federali, essa mancava di un chiaro controllo politico e si collocava in una sorta di zona grigia tra potere esecutivo, amministrazione e tecnocrazia.

La domanda che l'autore pone è tanto storica quanto teorica: come si può mantenere la legalità democratica quando si crea un'organizzazione dotata di un potere così vasto e così poco controllato?

La risposta non è semplice, e l'autore non pretende di offrirne una definitiva. Ma ciò che emerge con forza è la natura ambivalente della TVA: simbolo del successo del *New Deal* e, al contempo, emblema della deriva tecnocratica che quell'esperienza inaugurò.

5. Uno dei capitoli più intensi della monografia di Crocco ricostruisce il conflitto tra Roosevelt e la Corte Suprema. Non si tratta di un semplice confronto istituzionale, ma di una vera e propria crisi costituzionale che mise a rischio l'equilibrio dei poteri e la stessa tenuta dello Stato di diritto.

Vengono analizzate con precisione le sentenze che colpirono il *New Deal*, evidenziando come la Corte fosse ancora legata alla dottrina della libertà contrattuale e alla visione ottocentesca del rapporto tra Stato e mercato. Roosevelt interpretò questa posizione come una minaccia alla sua capacità di governare la crisi e reagì con durezza, culminando nel famigerato *Court-Packing Plan*.

L'analisi dell'autore mostra come questa vicenda non sia solo un episodio della storia americana, ma un caso paradigmatico che illustra una verità più generale: le crisi economiche tendono a generare crisi costituzionali. La tentazione del potere esecutivo di allargare i propri margini d'azione a scapito degli altri poteri è un fenomeno ricorrente, non un'eccezione.

Crocco non condanna né assolve Roosevelt. Riconosce la necessità dell'intervento pubblico, ma evidenzia il rischio dell'accentramento del potere e la fragilità delle istituzioni nei momenti di emergenza. Questa posizione equi-

librata, lontana da semplificazioni ideologiche, costituisce uno dei punti di maggiore maturità del suo lavoro.

6. La parte conclusiva del volume offre un eccellente bilancio delle principali interpretazioni storiografiche del *New Deal*. L'autore esamina con rigore critico le tre grandi correnti:

- la lettura marxista, che vede nel New Deal un compromesso interno al capitalismo;
- la lettura neoliberista, che lo considera inefficace e dannoso;
- la lettura revisionista, che ne riconosce l'ambivalenza e la complessità.

L'autore si muove con equilibrio tra queste interpretazioni, cogliendo elementi di verità in ciascuna ma rifiutando di aderire completamente a una sola prospettiva. Il suo giudizio complessivo è articolato: il *New Deal* non è stato né un trionfo né un fallimento, ma un'esperienza necessaria, efficace in parte, problematica in molte sue direzioni, e soprattutto ricca di conseguenze istituzionali durature.

L'apporto più significativo della monografia sta proprio nel tentativo di costruire un bilancio critico che tenga insieme dimensioni differenti: economica, sociale, politica, giuridica. Crocco restituisce un'immagine complessa e sfaccettata del New Deal, evitando l'errore, pur diffuso, di ridurlo a un simbolo o a una parola d'ordine.

7. In conclusione, il lavoro è rilevante non solo per ciò che dice sul passato, ma per ciò che permette di pensare del presente. Lo studio delle emergenze del Novecento è un modo per comprendere le emergenze del XXI secolo. La crisi del 1929, come le grandi crisi attuali, costringe a riflettere sulla funzione dello Stato, sul ruolo della tecnica, sulla legittimità dell'intervento pubblico, sui limiti del potere esecutivo, sulla necessità del controllo democratico.

L'intuizione dell'autore è che il *New Deal* può – e deve – essere letto come una lente attraverso cui interpretare i dilemmi delle democrazie contemporanee. Ogni volta che un governo affronta una crisi sistemica, si ripropone la tensione tra legalità e necessità, tra potere e controllo, tra tecnica e politica.

Il libro contribuisce a illuminare questa tensione con un linguaggio chiaro e rigoroso, restituendo al diritto pubblico un ruolo centrale nello studio della storia. È un'opera matura, ben argomentata, ricca di implicazioni teoriche e forte di un'impostazione metodologica solida.

La sua lezione, in fondo, è semplice e profonda: le democrazie sopravvi-

vono alle crisi solo se sanno governare la necessità senza sacrificare la legalità.

Il *New Deal* fu uno dei grandi laboratori di questo equilibrio fragile. Comprenderlo è un modo per comprendere anche noi stessi.

Recensione al libro di D. Paris,
*Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei
 cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*,
 Bocconi University Press, Milano, 2025.

MIRIAM FRANCESCA CANNA

La monografia di Davide Paris si apre con una riflessione di respiro cosmopolita che pone immediatamente il lettore di fronte ad una tensione dialettica fondamentale della teoria generale dello Stato: il rapporto tra lo *status civitatis* e la residenza effettiva.

L'indagine muove da una critica serrata a quella tendenza giurisprudenziale (si pensi al caso richiamato a pag. 1 *Frank v. Canada*) che qualifica la residenza come un requisito meramente formale o, peggio, discriminatorio.

Sotto il profilo costituzionalistico, l'Autore rileva come il paragone tra il requisito della residenza e le discriminazioni basate sul sesso o sulla razza sia tecnicamente infondato: mentre gli attributi inerenti alla persona sono irrilevanti ai fini della capacità politica, la residenza configura il presupposto per l'inserimento del soggetto in quella "comunità di destino" che è la base della democrazia rappresentativa.

Il nesso tra territorio e sovranità, quindi, non può essere considerato un mero retaggio del passato: esso, piuttosto, costituisce il fondamento del principio di responsabilità. Chi risiede sul territorio è soggetto in via esclusiva e diretta alla potestà d'imperio dello Stato; pertanto, la sua partecipazione al voto rappresenta l'esercizio del potere di autodeterminazione sulle norme che regoleranno la sua esistenza materiale.

L'Autore critica l'opinione del giudice Malcolm Rowe (nella già citata pronuncia *Frank v. Canada*) che giustifica l'estensione del voto ai non residenti non già sulla base di un principio ideale ma sulla constatazione della loro scarsa partecipazione numerica. In altri e più chiari termini, si tratterebbe di un diritto la cui espansione è sì consentita ma solo in quanto considerata "innocua", cioè incapace di alterare l'indirizzo politico determinato dai residenti.

Ebbene, Paris fa di questa giustificazione il grimaldello per scardinare l'ipocrisia dei moderni sistemi elettorali. Se un diritto viene concesso perché si presume che non verrà esercitato (o perché il suo peso specifico è diluito in circoscrizioni *ad hoc* - come nell'ordinamento italiano), si sta assistendo ad una

trasformazione del diritto di voto da strumento di sovranità (art. 1 Cost.) a mero vessillo identitario.

Una tale visione collide con l'art. 48, secondo comma, della Carta costituzionale: se il voto deve essere "eguale", tale eguaglianza non può essere solo formale (cioè al momento dell'accesso alle urne), ma anche sostanziale incidendo sul risultato elettorale. Accettare il voto dei cittadini all'estero "fintanto che non conti nulla" rappresenta una negazione del concetto stesso di partecipazione democratica che, per definizione, mira a determinare l'esito delle elezioni e la composizione della maggioranza di governo.

L'Autore, proseguendo nella trattazione, propone una distinzione di fondamentale importanza dogmatica tra i concetti di popolo (inteso come insieme dei cittadini ovunque residenti) e popolazione (intesa come comunità che insiste materialmente sul territorio di un certo Stato). Paris sfida il dogma che vorrebbe la cittadinanza come condizione non solo necessaria, ma anche sufficiente per l'esercizio della sovranità.

Invocando il nesso tra tassazione e rappresentanza, benché implicitamente attraverso la lente del dovere di solidarietà sociale ex art. 2 Cost., l'opera suggerisce che la partecipazione politica debba comportare una responsabilità verso le decisioni assunte.

Chi risiede stabilmente all'estero (e, dunque, non subisce le conseguenze delle politiche fiscali, scolastiche, sanitarie o di sicurezza del Paese d'origine) rischia di esercitare un potere sui diritti altrui senza dividerne i sacrifici. Da tanto si comprende il significato del "prendere sul serio il diritto di voto": riconoscere l'estensione del diritto ad alcuni (i non residenti) non è una scelta neutra, ma può produrre una svalutazione del diritto di altri (i residenti). L'Autore, dunque, non invoca una discriminazione piuttosto una "ragionevole limitazione" basata sull'effettività del legame sociale.

Un capitolo centrale della riflessione di Paris riguarda la dimensione "qualitativa" dell'esercizio del suffragio. L'Autore, infatti, non si limita a contestare la titolarità del diritto in capo ai non residenti, ma solleva un'obiezione di sistema che investe i caratteri indefettibili del voto sanciti dall'art. 48, comma 2, della Carta costituzionale: la personalità, l'uguaglianza e la segretezza.

Nell'ordinamento giuridico interno, il voto dei cittadini residenti all'estero viene esercitato attraverso il "voto per corrispondenza" (per via postale). Paris rileva come tale modalità rappresenti una deroga sostanziale ai requisiti di segretezza e personalità.

È noto che in un seggio elettorale sul territorio nazionale, lo Stato garantisce attraverso appositi sistemi (cabina e vigilanza del presidente di Seggio) che il voto sia espresso in solitudine e senza condizionamenti. Nel voto per

corrispondenza questa garanzia svisciva: il plico elettorale può essere manipolato, venduto o compilato sotto pressione psicologica di terzi.

Su tale crinale, la Corte costituzionale (ordinanza n. 63 del 2018) chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge n. 459 del 2001 (pur avendo dichiarato inammissibile la questione per ragioni procedurali) non ha potuto esimersi dal riconoscere le “oggettive criticità” della normativa.

Il bilanciamento tra l’effettività del diritto (permettere a chi è lontano di votare) e la genuinità dello stesso (garantire che il voto sia libero) appare ogni sbilanciato a favore della prima, sacrificando i rigorosi criteri qualitativi che dovrebbero caratterizzare una democrazia liberale. Il diritto di voto “non segreto” e “non personale” cessa di essere uno strumento di libertà per divenire un potenziale strumento di distorsione del consenso.

Proseguendo nell’analisi, Paris affronta il tema della rappresentanza politica criticando la scelta dell’istituzione di una Circoscrizione estera. Invero, l’istituzione di tale circoscrizione speciale (ai sensi degli artt. 56 e 57 della Costituzione) ha creato un corpo elettorale disincarnato dal territorio, dove eletti ed elettori condividono un legame di cittadinanza ma non di comunanza di interessi.

L’Autore evidenzia come il sistema attuale finisca per “ghettizzare” il voto estero assegnandogli un numero fisso di seggi, peraltro ridotti dalla recente riforma del taglio dei parlamentari.

Una tale scelta legislativa disvela il “compromesso ipocrita” di cui parla Paris: si concede il voto, ma lo si rende strutturalmente meno influente rispetto a quello espresso dai residenti, in spregio del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost.

Ancora più severo, inoltre, è il giudizio dell’Autore sulla regolamentazione dello status del soggetto temporaneamente all’estero introdotta dalla legge Italicum n. 55 del 2015.

Invero, equiparare chi si trovi all’estero per pochi mesi (per ragioni di studio o di lavoro) a chi vi risiede stabilmente, trasferendolo d’ufficio alla circoscrizione estera, rappresenta una manifesta irragionevolezza.

Il cittadino, benché temporaneamente all’estero, mantiene il centro dei propri interessi in Italia; sicché, privarlo della possibilità di votare per i candidati del proprio territorio significa recidere il legame di rappresentanza reale. In altri e più chiari termini, a parere dell’Autore, la normativa vigente è frutto di una semplificazione burocratica che calpesta la logica costituzionale del principio di rappresentanza territoriale.

In una prospettiva costituzionalista, l’introduzione della Circoscrizione estera ha operato una scissione del concetto unitario di rappresentanza sancito dall’art. 67 della Costituzione.

Mentre il parlamentare eletto in Italia rappresenta idealmente la nazione nella sua interezza, l'eletto nella Circoscrizione estero si trova in una condizione di parzialità strutturale: egli rappresenta un "segmento" di popolo che è fuori dalla giurisdizione materiale dello Stato. Questo crea quello che potrebbe definirsi come un mandato di settore, che stride con l'aspirazione universalistica del Parlamento.

Paris solleva, dunque, un dubbio di legittimità sulla razionalità del sistema, poiché appare contraddittorio che il rappresentante possa farsi carico del bene comune del Paese nel momento in cui il suo corpo elettorale di riferimento risulta esentato dal subirne le scelte.

Il risultato è una "rappresentanza senza responsabilità" che è, per l'Autore, la prova lampante che il sistema attuale non è stato disegnato per integrare i cittadini residenti all'estero, piuttosto al solo fine di neutralizzarne l'impatto politico, confinandoli in un limbo legislativo che, in conclusione, danneggia la credibilità dell'organo rappresentativo, il Parlamento.

L'ultima parte dell'opera in commento si proietta verso le nuove sfide poste dalle riforme costituzionali, con un imprescindibile riferimento al "Premierato". In uno scenario di elezione diretta del Presidente del Consiglio, il voto della Circoscrizione Estero non sarebbe più confinato ad una limitata quota di seggi divenendo, piuttosto, un fattore determinante per la scelta del vertice dell'Esecutivo.

In questa prospettiva, la tesi di Paris si fonda sulla necessità di un legame effettivo con la comunità nazionale che acquista una forza cogente. Sotto il profilo della tenuta costituzionale, infatti, risulterebbe difficilmente giustificabile un sistema in cui la maggioranza di governo e la guida del Paese siano decise da soggetti che non risiedono, non lavorano e non contribuiscono al prelievo fiscale nel territorio nazionale.

L'Autore propone, dunque, di intendere l'esercizio del suffragio come un atto di responsabilità: poiché votare significa partecipare ad una scelta che impone costi collettivi, è necessario che tale diritto sia esercitato da chi condivide effettivamente il destino della comunità.

La conclusione di questo studio, in definitiva, non punta ad una preclusione ideologica del voto, bensì ad una sua necessaria razionalizzazione: si tratta di subordinare il diritto di voto alla dimostrazione di un legame reale e qualificato con l'Italia, provvedendo simultaneamente ad un adeguamento tecnologico e procedurale che assicuri al cittadino all'estero i medesimi standard di libertà e segretezza garantiti sul territorio italiano.

La proposta dell'Autore è di sospendere il diritto di voto per quegli italiani che, risiedendo stabilmente in uno Stato estero, ne abbiano acquisito anche la cittadinanza.

Tale soluzione mira ad un equilibrato bilanciamento: da un lato, tutela la funzione rappresentativa delle elezioni (che devono riflettere le decisioni di chi vive le conseguenze delle leggi), dall'altro, evita che il voto diventi un mero atto simbolico, privo di radici nel contesto sociale di riferimento.

Non sussistono, a parere dell'Autore, ostacoli costituzionali o vincoli derivanti dall'ordinamento europeo o dai trattati internazionali che impediscano al legislatore di adottare tale criterio.

Invero, l'art. 48 della Costituzione concede al Parlamento ampi margini di discrezionalità nel regolare il voto dei residenti all'estero, permettendo l'introduzione di peculiari condizioni per il suo esercizio.

Inoltre, tanto la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea quanto la Corte EDU ammettono che il requisito della residenza possa costituire un legittimo limite all'esercizio del diritto. Anzi, in questa prospettiva, la proposta qui in esame risulta meno severa di altre già approvate a livello sovranazionale, poiché non priva mai il soggetto del suo diritto fondamentale: l'elettore, infatti, continuerà a votare nello Stato in cui si è integrato e di cui è diventato cittadino.

Quanto alla compatibilità con il diritto dell'Unione, il cittadino europeo che esercita la sua libertà di circolazione garantita dall'art. 21 TFUE trasferendosi in un altro Stato membro non subisce alcun pregiudizio conseguente alla sua scelta: finché rimane solo cittadino italiano all'estero, mantiene il voto in Italia; una volta ottenuta la cittadinanza locale, il suo baricentro politico si sposta semplicemente nel nuovo Paese di cui abbia acquisito la cittadinanza, così garantendo comunque una continuità democratica.

La recensione di questo volume non può che dare atto a Davide Paris di aver riaperto una questione che la dottrina aveva troppo a lungo considerata chiusa in omaggio ad un malinteso senso di progresso democratico.

“Il diritto di voto preso sul serio” è un'opera che disturba le certezze del “politicamente corretto” giuridico, richiamando l'attenzione sulla necessità di proteggere la qualità della democrazia dalla sua diluizione puramente numerica.

Il taglio costituzionalista dell'Autore, ancorato ai principi di sovranità e ragionevolezza, offre gli strumenti per ripensare la cittadinanza non più come un'eredità o un titolo astratto, piuttosto come partecipazione attiva e consapevole alla vita della *polis*.

Un libro, dunque, che non parla solo agli addetti ai lavori, ma a chiunque abbia a cuore la tenuta delle istituzioni democratiche in un mondo sempre più mobile e, paradossalmente, sempre più fragile nelle sue fondamenta territoriali.

SINTESI DEI CONTRIBUTI
ABSTRACT

La scuola e i principi fondamentali della Costituzione

MARCO GALDI

Il contributo analizza il ruolo della scuola alla luce dei principi fondamentali della Costituzione italiana, evidenziandone la funzione pervasiva nell'ordinamento. La scuola è ricostruita come organo centrale della democrazia, in quanto strumento di formazione della classe dirigente e di educazione alla partecipazione (art. 1), nonché come luogo privilegiato di sviluppo della personalità (educazione) e di preparazione all'esercizio ai doveri di solidarietà (istruzione) (art. 2). Viene approfondita la sua funzione essenziale di promozione dell'eguaglianza sostanziale, nella misura in cui favorisce la mobilità sociale (art. 3), oltre al rapporto con il principio lavorista (art. 4). Si esamina, infine, l'incidenza delle altre disposizioni contenute nei Principi Fondamentali della Costituzione sui contenuti dell'insegnamento (artt. 5-12). In conclusione, si rileva la distanza tra il modello costituzionale di scuola e la sua concreta attuazione, indicando nella riforma del sistema educativo una sfida decisiva per il futuro della democrazia.

The article examines the role of education in light of the fundamental principles of the Italian Constitution, highlighting its pervasive function within the legal system. The school is reconstructed as a central institution of democracy, as a means of forming the ruling class and fostering civic participation (Art. 1), as well as a privileged setting for the development of the individual personality (education) and for preparation for the fulfilment of duties of solidarity (instruction) (Art. 2). The analysis further explores the school's essential role in promoting substantive equality, insofar as it fosters social mobility (Art. 3), as well as its relationship with the labour principle (Art. 4). Finally, the impact of the other provisions contained in the Fundamental Principles of the Constitution on the content of education is examined (Arts. 5–12). In conclusion, the article highlights the gap between the constitutional model of schooling and its concrete implementation, identifying the reform of the education system as a decisive challenge for the future of democracy.

La cornice costituzionale della scuola, tra istruzione e educazione e con lo sguardo rivolto al potere tecnologico

GIUSEPPE LANEVE

Il presente scritto vuole dimostrare che l'idea di scuola che un determinato gruppo sociale progetta, coltiva, mette in atto - e preserva - disegna e definisce la postura dell'individuo al cospetto del potere.

È stato così in un *passato* remoto, quello che va dal periodo pre-unitario sino alla fine del Ventennio, arco temporale nel corso del quale, pur con gradazioni diverse, è emersa una tensione portante, quella che ha visto la scuola affermarsi come vero e proprio *instrumentum regni*; è tuttora così in un *presente* che proprio sulla negazione di quel passato ha fondato, a partire dal 1948, la sua ricostruzione, e ha visto la scuola allinearsi alla nuova grammatica costituzionale edificatasi attorno al valore della persona umana e incorporare alcuni principi fondanti il nucleo forte della Costituzione, quelli che – non a caso – hanno ribaltato l'impostazione del rapporto *de quo*; è destinato ad essere ancora così in un *futuro* che pur già tra noi, riserba potenzialità non del tutto decifrabili, in ragione di un potere, quello messo in campo dalla tecnologia e dall'intelligenza artificiale, i cui tratti caratterizzanti rimangono del tutto inediti.

The idea of school that a social group designs, cultivates, implements, and preserves shapes and defines the individual's stand in the face of power. This was the case in the past, from the pre-unification period to the end of the twenty-year period of Fascism, during which schools establishing themselves as a veritable *instrumentum regni*; it is still the case in the present, which, since 1948, has based its reconstruction on the negation of that past and has seen schools align themselves with the new constitutional grammar built around the value of the human person and incorporate some of the founding principles of the Constitution, which – not surprisingly – have overturned the approach to the relationship in question; it is destined to remain so in a future that, although already upon us, holds potential that is not entirely decipherable, due to a power, that brought into play by technology and artificial intelligence, whose characteristics remain completely unknown.

Il rapporto tra vincoli di bilancio e garanzia del diritto all'istruzione delle persone con disabilità nei recenti sviluppi giurisprudenziali*

ARMANDO LAMBERTI

Il contributo intende offrire una disamina ragionata della giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra vincoli di bilancio e diritti sociali fondamentali, con specifico riferimento al diritto all'istruzione delle persone con disabilità. Dopodiché, si opererà una valutazione delle implicazioni che i *dicta* della Consulta (a partire dalla sentenza n. 275 del 2016) hanno prodotto nella più recente giurisprudenza comune, la quale appare oscillare tra non poche importanti conferme ed altrettante aporie (che si rendono particolarmente evidenti nella sentenza n. 7089 del 2024 del Consiglio di Stato). In ultima istanza, l'obiettivo dello scritto è quello di ribadire, nel solco della sentenza n. 275 del 2016 della Corte costituzionale, la necessità di affermare una scala di “*priorità costituzionali*” (vincolante per la definizione delle politiche pubbliche e, a valle, per la giurisprudenza).

This contribution seeks to provide a reasoned examination of constitutional jurisprudence concerning the delicate interplay between budgetary constraints and fundamental social rights, with particular regard to the right to education for persons with disabilities. It then proceeds to assess the implications that the *dicta* of the Constitutional Court – beginning with Judgment No. 275 of 2016 – have engendered within more recent case law of the ordinary courts, which appears to oscillate between significant confirmations and equally notable aporias, most conspicuously exemplified in Judgment No. 7089 of 2024 of the Council of State. Ultimately, the aim of this study is to reaffirm, in the wake of the Constitutional Court's seminal Judgment No. 275 of 2016, the necessity of articulating some “*constitutional priorities*” binding both upon the formulation of public policies and, downstream, upon judicial interpretation.

La scuola democratica e il “merito meritevole”

SALVATORE PRISCO

Il saggio riflette sul concetto di merito, ricostruendone l'evoluzione storica, filosofica e politica, fino al dibattito contemporaneo sulla meritocrazia. Il merito nasce come riconoscimento sociale di azioni utili alla collettività, ma nelle società moderne rischia di trasformarsi in privilegio e nuova disuguaglianza. La meritocrazia, da critica distopica (Young), diventa ideologia neoliberale che legittima élite e individualismo. In Europa, e in particolare nella Costituzione italiana, il merito è invece bilanciato da uguaglianza, solidarietà e inclusione. La scuola democratica ha il compito di valorizzare i talenti senza penalizzare chi parte svantaggiato. Non deve selezionare per escludere, ma offrire a tutti reali opportunità di sviluppo della persona.

The essay reflects on the concept of merit, tracing its historical, philosophical, and political evolution up to the contemporary debate on meritocracy. Merit originates as social recognition of actions beneficial to the community, but in modern societies it risks turning into privilege and new forms of inequality. Meritocracy, initially conceived as a dystopian critique (Young), has become a neoliberal ideology that legitimizes elites and individualism. In Europe, and particularly in the Italian Constitution, merit is instead balanced by equality, solidarity, and inclusion. The democratic school is tasked with valuing talents without penalizing those who start from disadvantaged conditions. Its role is not to select in order to exclude, but to offer everyone genuine opportunities for personal development.

La Scuola costituzionale come palestra di democrazia: una lettura in chiave valoriale delle Nuove Linee Guida per l'Educazione Civica (d.m. nr. 83/2024)

LORENZA VIOLINI

Il presente contributo affronta il tema dell'educazione civica in una prospettiva di diritto costituzionale, con particolare attenzione ai collegamenti che essa presenta con la dimensione dei doveri del cittadino, dei valori sociali e di solidarietà e dello sviluppo della persona umana. L'obiettivo è quello di arrivare alla configurazione di una "scuola costituzionale" come percorso di educazione alla democrazia.

The present essay addresses the issue of civic education from a constitutional law perspective, with particular attention to its links with citizens' duties, social values, solidarity and development of the human being. The aim is to establish a "constitutional school" as a path to education for democracy.

La lunga vicenda degli aiuti di Stato alle scuole confessionali dinanzi alle giurisdizioni

GIOVANNI LUCHENA E STEFANIA CAVALIERE

Il saggio analizza la complessa e prolungata vicenda giurisprudenziale relativa all'esenzione ICI/IMU concessa agli immobili di enti ecclesiastici e scuole paritarie confessionali, ponendola in relazione con la disciplina sugli aiuti di Stato alle imprese (Art. 107 TFUE). Lo scritto si sofferma sulle sentenze rese dalle giurisdizioni, europea e interne, evidenziando come attualmente, sebbene non sia ancora possibile scrivere la parola fine a tale vicenda, la giurisprudenza italiana abbia accolto le istanze europee, con particolare riferimento alla compatibilità con le norme a tutela della concorrenza.

The essay analyzes the complex and protracted case law surrounding the ICI/IMU exemption granted to properties owned by ecclesiastical entities and private religious schools, placing it in relation to the rules on state aid to businesses (Article 107 TFEU). The paper focuses on rulings issued by European and domestic courts, highlighting how, although the issue cannot yet be definitively resolved, Italian case law has embraced European requests, particularly regarding compatibility with competition law.

Lo spazio insegna, dentro e fuori la scuola. La promozione della personalità degli studenti tra dignità e solidarietà, nella rivoluzione tecnologica

PAOLA MARSOCCI

Nel contributo si propone che, in materia di istruzione, i temi dell'effettività delle garanzie apprestate dallo Stato, della consapevolezza degli studenti rispetto all'esercizio dei loro diritti e doveri, costituzionali e legislativi, nonché della libertà e della responsabilità educativa delle famiglie siano affrontati alla luce dell'interpretazione congiunta di due principi fondamentali: quello della dignità e quello della solidarietà. Si propone, poi, una riflessione su come l'attuale fase di transizione tecnologica debba essere considerata per impostare e implementare le politiche pubbliche del settore, considerato il loro inusitato impatto sulle capacità cognitive e relazionali degli studenti (e non solo).

In the essay it is proposed that, in education, the issues of the effectiveness of the guarantees provided by the State, students' awareness of the exercise of their constitutional and legislative rights and duties, as well as the educational freedom and responsibility of families be addressed in light of the joint interpretation of two fundamental principles of dignity and solidarity. It then propose a reflection on how the current phase of technological transition should be considered in setting up and implementing public policies in the sector, given their unusual impact on students' cognitive and relational skills (and beyond).

La “dignità” dell’insegnante, nella prospettiva costituzionalistica

ALBERTO RANDAZZO

Dopo alcune considerazioni iniziali sulle condizioni, sul piano economico e anche su quello dell'autorevolezza, in cui oggi versa chi svolge la professione di insegnante, l'A. riflette sul concetto di dignità e precisa come esso si possa collegare al tema del lavoro, quest'ultimo connesso anche ad altri valori costituzionali. Si ricorda, poi, come la Corte costituzionale abbia più volte offerto tutela ad intere categorie di lavoratori e ci si sofferma sulla funzione dell'insegnante, con specifico riferimento ai diritti e ai doveri di quest'ultimo ed a quelli di chi entra in relazione con lui. In tal modo, si chiarisce che gli insegnanti sono dotati di una particolare dignità che occorre riconoscere e garantire. Nell'ultima parte dello scritto si dà conto di quanto è stato fatto per rafforzare il ruolo e l'autorevolezza degli insegnanti e si prova a individuare quali possano essere le azioni da intraprendere, sul piano normativo e su quello sociale, per valorizzare la dignità degli stessi.

After some initial considerations on the economic conditions and authority of those who work as teachers today, the author reflects on the concept of dignity and explains how it can be linked to the theme of work, which is also connected to other constitutional values. The author then recalls how the Constitutional Court has repeatedly offered protection to entire categories of workers and focuses on the role of teachers, with specific reference to their rights and duties and those of the people they interact with. In this way, it is made clear that teachers have a particular dignity that must be recognized and guaranteed. The last part of the paper takes stock of what has been done to strengthen the role and authority of teachers and attempts to identify what actions could be taken, at the regulatory and social levels, to enhance their dignity.

Democrazia rappresentativa e partecipazione politica nell'era digitale. Brevi osservazioni

TULLIO FENUCCI

Da molto tempo è luogo comune osservare che le liberaldemocrazie sono percorse da una pluralità di crisi. Tuttavia, un eccesso di pessimismo non è di alcuna utilità: il regime democratico rappresentativo, che in passato ha dimostrato una straordinaria resilienza, essendo sopravvissuto alle tremende prove della Seconda guerra mondiale e della guerra fredda, è chiamato ora alla nuova sfida di adattarsi alla rivoluzione digitale senza smarrire la sua identità.

For a long time, it has been a common observation that liberal democracies are beset by a plurality of crises. However, too much pessimism is useless: representative democracy, which in the past showed extraordinary resilience, having survived the terrible trials of World War II and the Cold War, is now called to the new challenge of adapting to the digital revolution without losing its identity.

Tutela degli animali e fattispecie derogatorie: un possibile bilanciamento?

ANNA FORTUNATO

La riforma dell'art. 9, comma 3°, Cost., pur collocando la tutela degli animali tra i principi fondamentali, non ha comportato un mutamento sostanziale dell'impianto antropocentrico dell'ordinamento. Il benessere animale continua a operare come interesse costituzionalmente recessivo, frequentemente inciso da un'ampia disciplina derogatoria fondata su interessi umani anche non essenziali, riprodotta tanto nella legislazione statale quanto in quella regionale. Ne deriva una tutela prevalentemente programmatica, priva di effettiva incidenza autonoma nei procedimenti di bilanciamento.

The reform of Article 9, paragraph 3, of the Constitution, while placing the protection of animals among the fundamental principles, has not led to a substantial change in the anthropocentric framework of the legal system. Animal welfare continues to operate as a constitutionally subordinate interest, often affected by extensive derogatory rules based on human interests, even non-essential ones, reproduced both in national and regional legislation. This results in a predominantly programmatic protection, lacking actual autonomous impact in balancing procedures.

Vulnerabilità digitale e profili di responsabilità

LUCIANO CONTE

Il saggio esamina la questione della responsabilità civile delle piattaforme digitali alla luce della crescente esposizione degli utenti più vulnerabili, con particolare riferimento ai minori. Dopo una panoramica sulla portata della *Section 230* del *Communications Decency Act* statunitense, viene analizzato il caso *Anderson v. TikTok*, affrontando le principali argomentazioni difensive avanzate dalla piattaforma e la decisione della Corte d'appello. Il confronto tra il modello normativo statunitense e quello europeo – in particolare tra la *Section 230* e il *Digital Services Act* – consente di riflettere sui limiti e le prospettive di tutela nel contesto della vulnerabilità digitale. Il lavoro propone infine una riflessione critica sul ruolo delle piattaforme nella prevenzione dei rischi legati ai contenuti algoritmici, soprattutto nei confronti degli utenti più esposti.

This paper addresses the issue of civil liability of digital platforms in the context of increasing exposure of vulnerable users, with a particular focus on minors. It begins by examining the scope of Section 230 of the U.S. *Communications Decency Act*, then analyzes the *Anderson v. TikTok* case, discussing TikTok's main defense arguments and the appellate court's decision. A comparison between the U.S. and EU regulatory frameworks – namely *Section 230* and the *Digital Services Act* – provides insights into the limitations and potential developments in the protection of digital vulnerability. The paper concludes with a critical reflection on the responsibility of platforms in preventing risks related to algorithm-driven content, especially for the most exposed users.

Diritto e memoria storica: dall'Europa al Cile, esperienze a confronto

NICOLÁS ALBERTO LÓPEZ PÉREZ

Quando Theodor W. Adorno affermò che dopo Auschwitz non si poteva più scrivere poesia, non solo Paul Celan gli dimostrò il contrario, ma divenne evidente che nulla sfugge al discorso. Se consideriamo, in senso figurato, come parlare di Auschwitz dopo Auschwitz, quando non c'è stata sufficiente giustizia e quando abbiamo vittime e carnefici che non hanno ancora fatto i conti con il proprio rimorso, ecco che si presenta una sfida. La memoria storica, in vista di una narrazione condivisa, cerca di farsi carico di questo compito. Il problema sorge quando ci sono persone che vanno contro questa memoria storica: cosa fare? Nel presente saggio, osserveremo gli sforzi legislativi comparati, di fronte all'oblio e all'ignominia, per contenere il racconto del Paese e della storia che sia democratico e disponga del passato. Uno sguardo al diritto francese, spagnolo e italiano sarà utile non solo per comprendere esperienze altrui nella gestione giuridica del passato doloroso, ma anche per vedere quali input ed elementi esistono per trasformare i tentativi di discussione in un dibattito attuale per il Cile in materia di tecnica legislativa sui diritti umani.

When Theodor W. Adorno said that after Auschwitz it was impossible to write poetry, not only did Paul Celan prove him wrong, but it also became clear that nothing falls outside the realm of discourse. If we think, figuratively speaking, about how to talk about Auschwitz after Auschwitz, when there has not been enough justice and when we have victims and perpetrators who have not settled their grievances, therein lies a challenge. Historical memory, in consideration of a shared narrative, attempts to take charge. The problem arises when there are those who go against that historical memory. What can be done? In the following essay, we will look at comparative legislative efforts to combat oblivion and ignominy, to contain the country's narrative and history in a way that is democratic and deals with the past. Looking at French, Spanish, and Italian law will be useful not only to understand other experiences in the legal handling of the painful past, but also to see what inputs and elements exist to transform attempts at discussion into a current debate for Chile on the subject of legislative technique in human rights.

Largo ai giovani (!) Riflessioni sull'estensione del suffragio ai sedicenni proposta dal Governo Starmer a partire da una analisi comparata

ALESSANDRA OSTI E MIRKO DELLA MALVA

Il saggio, prendendo le mosse dalla proposta del Governo Starmer di estendere il suffragio ai sedicenni, analizza il tema dell'abbassamento dell'età elettorale come strumento per "rivitalizzare" le democrazie rappresentative. Muovendo da tale premessa, vengono esaminate in chiave comparata le esperienze latino-americane ed europee che hanno anticipato questa scelta, mettendo in rilievo la pluralità delle logiche sottese all'inclusione dei più giovani nel corpo elettorale: dal riconoscimento del loro ruolo nei processi di mobilitazione politica, alla ricerca di un ampliamento della base partecipativa, sino alla valorizzazione del voto come pratica di socializzazione civica. L'indagine mostra come tali dinamiche si intreccino con i mutamenti demografici e con la crescente attivazione giovanile su temi di interesse collettivo, suggerendo che la decisione britannica possa assumere una funzione propulsiva nei dibattiti riformatori ancora aperti in altri ordinamenti europei.

The essay, taking as its point of departure the Starmer Government's proposal to extend suffrage to sixteen-year-olds, examines the lowering of the voting age as a potential instrument for "revitalising" representative democracies. On these premises, it develops a comparative analysis of the Latin American and European experiences that have anticipated such reform, highlighting the plurality of rationales underpinning the inclusion of younger citizens in the electorate. These range from recognition of young people's role in processes of political mobilisation, to the pursuit of a broader and more inclusive participatory base, and to an understanding of voting as a practice of civic socialisation. The analysis shows how these dynamics intersect with demographic transformations and with the growing youth activism on issues of collective concern, suggesting that the British decision may exert a propulsive effect on ongoing reform debates in other European legal systems.

Povert  educativa e disuguaglianza

LUCA SALMIERI

Il paper analizza la povert  educativa come fenomeno multidimensionale e sistemico, radicato nella storia italiana e riprodotto attraverso meccanismi istituzionali che la scuola, da sola, non pu  compensare. La povert  educativa si manifesta in un intreccio di bassi titoli di studio, scarse competenze di base e deboli orientamenti culturali. Il testo mostra come la stratificazione sociale si riproduca tramite due meccanismi principali: la scelta scolastica precoce e socialmente condizionata e l'effetto composizione, che amplifica le disuguaglianze attraverso la segregazione scolastica e territoriale. L'Italia presenta inoltre un grave ritardo storico nell'educazione degli adulti, con livelli di competenza tra i pi  bassi in Europa e una forte trasmissione intergenerazionale dello svantaggio. Nonostante un impianto costituzionale fortemente egalitario, le politiche pubbliche hanno prodotto interventi frammentati e inefficaci, incapaci di scalfire i meccanismi strutturali delle disuguaglianze educative. Le riforme scolastiche dagli anni Sessanta a oggi hanno spesso mancato l'obiettivo equalizzatore, talvolta aggravando le disparit . Nel testo si sostiene la necessit  di politiche integrate "oltre la scuola", che includano servizi per l'infanzia, infrastrutture culturali diffuse e un sistema robusto di apprendimento permanente, per spezzare il ciclo intergenerazionale della povertà educativa e rendere effettivo il mandato costituzionale di uguaglianza sostanziale.

The paper examines educational poverty as a multidimensional and systemic phenomenon, deeply rooted in Italy's historical development and reproduced through institutional mechanisms that the school system alone cannot counterbalance. Educational poverty emerges through the interplay of low formal qualifications, weak basic competencies, and limited cultural orientations. The analysis highlights two key mechanisms of social reproduction: the socially stratified early tracking process and the composition effect, which reinforces inequalities through school and spatial segregation. Italy also exhibits a severe historical lag in adult education, with some of the lowest skill levels in Europe and a strong intergenerational transmission of disadvantage. Despite a constitutionally egalitarian framework, public policies have been fragmented and largely ineffective in addressing structural drivers of education inequality.

Educational reforms from the 1960s onward have frequently failed to achieve their equalizing aims, and in some cases have exacerbated disparities. The text argues for integrated policies that move “beyond the school”, including universal early childhood services, widespread cultural infrastructures, and a robust lifelong learning system, as essential conditions to break the intergenerational cycle of educational poverty and to fulfil the constitutional mandate of substantive equality.

A proposito di nani sulle spalle di giganti
*Il primo confronto in Assemblea Costituente su
 scuola e cultura tra Aldo Moro e Concetto Marchesi*

SALVATORE PRISCO

L'articolo ricostruisce il primo grande confronto in Assemblea Costituente sulla scuola e la cultura tra Aldo Moro e Concetto Marchesi. Attraverso il richiamo ai loro interventi del 1946 e ai rispettivi percorsi biografici, emerge una dialettica tra due visioni: quella di Moro, favorevole alla collaborazione tra Stato, famiglia e scuola privata, con attenzione alla libertà educativa e religiosa; e quella di Marchesi, che rivendica il ruolo centrale e unitario dello Stato nell'istruzione come strumento di emancipazione nazionale e sociale. Il dibattito riflette le fratture storiche dell'Italia (analfabetismo, disuguaglianze, rapporto Stato-Chiesa) ma mostra anche come i principi costituzionali in materia di scuola continuino a offrire orientamenti validi ancora oggi.

The article reconstructs the first major debate in the Constituent Assembly on education and culture between Aldo Moro and Concetto Marchesi. By recalling their 1946 speeches and their respective biographical backgrounds, it highlights a dialogue between two different visions: Moro's, which supports cooperation between the State, families, and private schools, with strong attention to educational and religious freedom; and Marchesi's, which emphasizes the central and unifying role of the State in education as a tool for national and social emancipation. The debate reflects Italy's historical fractures—illiteracy, social inequalities, and the relationship between State and Church—while also showing how constitutional principles on education continue to offer meaningful guidance even today.

Recensione al libro di Domenico Crocco,
*Il New Deal di Roosevelt fra aspettative sociali, riforma
 economica e legalità. Un bilancio storiografico controverso*,
 Jovene, Napoli, 2025.

SALVATORE ACETO DI CAPRIGLIA

La monografia di Domenico Crocco sul *New Deal* rooseveltiano offre una rilettura originale dell'esperienza degli anni Trenta, sottraendola alle tradizionali polarizzazioni ideologiche e restituendole piena dignità giuridico-istituzionale. Ricostruendone la prospettiva storico-giuridica, l'opera mostra come il *New Deal* non sia stato soltanto un programma economico, ma soprattutto un evento giuridico e costituzionale, segnato dalla tensione tra emergenza, legalità e trasformazione dei poteri dello Stato. Attraverso un'ampia genealogia dell'interventismo americano, l'analisi del ruolo del *Brains Trust*, lo studio della *Tennessee Valley Authority* e il conflitto con la Corte Suprema, Crocco evidenzia la complessità di un laboratorio politico-amministrativo che ha ridefinito la governamentalità statunitense. La conclusione rifiuta letture manichee e propone un bilancio critico che integra dimensioni economiche, sociali e istituzionali, sottolineando l'attualità del *New Deal* come chiave interpretativa delle crisi contemporanee. L'opera si distingue per rigore metodologico e per la capacità di illuminare i dilemmi della democrazia di fronte alle emergenze sistemiche.

Domenico Crocco's monograph on Roosevelt's New Deal offers an original reinterpretation of the experience of the 1930s, removing it from traditional ideological polarizations and restoring its full legal and institutional dignity. By reconstructing its historical and legal perspective, the work shows how the New Deal was not only an economic program, but above all a legal and constitutional event, marked by the tension between emergency, legality, and the transformation of state powers. Through an extensive genealogy of American interventionism, an analysis of the role of the Brains Trust, a study of the Tennessee Valley Authority, and the conflict with the Supreme Court, Crocco highlights the complexity of a political-administrative laboratory that

redefined US governmentality. The conclusion rejects Manichean interpretations and proposes a critical assessment that integrates economic, social, and institutional dimensions, emphasizing the relevance of the New Deal as a key to interpreting contemporary crises. The work stands out for its methodological rigor and its ability to shed light on the dilemmas of democracy in the face of systemic emergencies.

I COLLABORATORI
DI QUESTO NUMERO

SALVATORE ACETO DI CAPRIGLIA, Professore ordinario di Diritto privato comparato presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

ARMANDO LAMBERTI, già Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Salerno

MIRIAM FRANCESCA CANNA, Dottoressa in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Salerno

STEFANIA CAVALIERE, Professoressa associata di Diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Bari (Aldo Moro)

LUCIANO CONTE, Funzionario del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché Revisore legale dei conti e Perito in materia penale - categoria Revisori contabili

MIRKO DELLA MALVA, Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano

TULLIO FENUCCI, Ricercatore confermato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Salerno

ANNA FORTUNATO, Ricercatrice confermata di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Salerno

MARCO GALDI, Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Salerno

GIUSEPPE LANEVE, Professore associato di Diritto Costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Macerata

GIOVANNI LUCHENA, Professore ordinario di Diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Bari (Aldo Moro)

PAOLA MARSOCCI, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Roma "Sapienza"

ALESSANDRA OSTI, Professoressa associata di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Milano

NICOLÁS ALBERTO LÓPEZ PÉREZ, Dottore di Ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università degli Studi di Salerno e Dottore di Ricerca in Studi Letterari presso la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Cile).

SALVATORE PRISCO, già Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II"

ALBERTO RANDAZZO, Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Messina

LUCA SALMIERI, Professore associato di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso l'Università degli Studi di Roma "Sapienza"

LORENZA VIOLINI, già Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Milano

