

Sommario Rassegna Stampa

Pagina Testata	Data	Titolo	Pag.
Rubrica: Universita' Milano Bicocca			
251/58 Aggiornamenti Sociali	01/04/2009	<i>EDUCARE ALLA LEGALITA' del Prof. F. Pizzolato</i>	2

Filippo Pizzolato *

Educare alla legalità

Tappe di un itinerario
alla luce della Costituzione

Il decreto Gelmini sul riordino della scuola contiene, all'art. 1, una disposizione ispirata dal pedagogista Luciano Corradini che prevede «azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale» del primo e secondo ciclo dell'istruzione sul tema «Cittadinanza e Costituzione»¹.

L'iniziativa, sempre che non finisca con il ripercorrere la parabola non certo esaltante dell'educazione civica nella scuola², è senz'altro lodevole e, anzi, va incontro a quella che ci pare essere un'autentica emergenza civile in Italia. Il riconoscimento di una **crisi della legalità** nel nostro Paese è infatti pressoché unanime, tanto che una certa furbizia nell'aggiramento delle regole sembra ormai identificata — nelle ricostruzioni per stereotipi — quasi come un tratto antropologico del «tipo» umano italico. Le ragioni di questa endemica crisi di legalità sono profonde, di tipo culturale e storico, ma non è su di esse che ci si intende soffermare, bensì sulle priorità verso cui si dovrebbe indirizzare un'azione formativa che questa crisi intenda seriamente affrontare e contrastare.

* Professore di Diritto pubblico nell'Università di **Milano-Bicocca**.

¹ D.L. 1° settembre 2008, n. 137, convertito nella L. 30 ottobre 2008, n. 169, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università*. Luciano Corradini, docente nell'Università di Roma Tre ed ex sottosegretario del Ministero della Pubblica Istruzione durante il Governo Dini (1995-1996), ha presieduto il gruppo di lavoro istituito dal ministro Gelmini sull'educazione civica. L'art. 1 del decreto frutto di questo lavoro cita testualmente: «A decorrere dall'inizio dell'anno scolastico 2008/2009, oltre ad una sperimentazione nazionale, ai sensi dell'articolo 11 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, sono attivate azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale finalizzate all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a "Cittadinanza e Costituzione", nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale e del monte ore complessivo previsto per le stesse. Iniziative analoghe sono avviate nella scuola dell'infanzia». Al comma 1-bis aggiunge quindi che: «Al fine di promuovere la conoscenza del pluralismo istituzionale, definito dalla Carta costituzionale, sono altresì attivate iniziative per lo studio degli statuti regionali delle Regioni ad autonomia ordinaria e speciale».

² La potenziale e per lo più inespresa importanza dell'educazione civica nella scuola è analizzata nel volume di CORRADINI L. - DANUVOLA P. - SCOPPOLA P., *Educazione civica nella scuola*, Morcelliana, Brescia 1991.

1. La cultura delle regole

Il punto di partenza ci pare la necessità di recuperare un **approccio antropologico al diritto**, che ne riscopra e valorizzi la natura di scienza pratica, al servizio cioè dell'organizzazione della sempre più complessa convivenza umana. La questione del diritto è esattamente questa: la regolazione del rapporto sociale secondo un principio di ordine o un ideale di giustizia. L'alternativa tra norma giuridica come principio di ordine (*ius quia iussum*, lett. diritto in quanto ordinato) o come principio di giustizia (*ius quia iustum*, lett. diritto in quanto giusto) è antichissima e mai risolta e tuttavia le due concezioni, pur non coincidenti, hanno qualche non marginale punto di sovrapposizione.

Alla luce della finalità di organizzare i rapporti sociali propria del diritto si possono spiegare anche le **norme giuridiche** che hanno una natura tecnico-procedurale e che, pur apparendo svuotate di sostanza etica, in realtà **condensano e sedimentano scelte di valore**. Soprattutto quando si analizzano le disposizioni della Costituzione, ogni norma, anche la più fredda e procedurale, trasuda valore ed esprime con un linguaggio tecnico una conquista storica spesso sofferta. Avvertiti di ciò, una cultura civica della legalità deve perseguire l'obiettivo di riportare alla luce i presupposti antropologici e sociali che le norme implicano e coinvolgono. Pur avendo infatti un'ineludibile connotazione tecnica, con cui si persegue l'obiettivo della «certezza» del diritto, il linguaggio giuridico non deve occultare la «cosa», cioè la questione dell'organizzazione della convivenza umana, pena un «sequestro specialistico» che ostacola il radicamento nel tessuto sociale della norma medesima³.

Un'azione educativa attorno alla legalità deve allora mirare a riscoprire in primo luogo l'**importanza sociale delle regole**. Tale importanza può essere colta sperimentando o immaginando una situazione di apparente assenza di regole. Quando in un gruppo sociale non sono formalizzate norme di convivenza, o l'amicizia tra i membri del gruppo supplisce e garantisce comunque un ordine, sempre precario, oppure è la violenza a incaricarsi presto di dettare la sua regola. L'assenza di regole si disvela immediatamente per non essere lo spazio di perfetta libertà che ingenuamente si potrebbe immaginare. Nei rapporti sociali emergono infatti dinamiche non necessariamente formalizzate da cui scaturisce comunque un ordine, che può essere dettato dalla forza materiale o dalla violenza. **Il diritto fondato sulla violenza è però inidoneo a stabilizzare un ordine**, perché si basa su un criterio che ammette sempre la prova contraria; e inoltre perché incorre in contraddizione logica ogniquale volta tenti di qualificare come «*iniuria*» (non diritto) le manifestazioni di violenza che non provengono da chi detiene il potere.

³ Contro il «sequestro» da parte degli specialisti del diritto, soprattutto per quanto riguarda le norme costituzionali, si è espresso, con riflessioni particolarmente stimolanti, un importante costituzionalista tedesco: HÄBERLE P., «Potere costituente (teoria generale)», in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXIII, Treccani, Roma 1990, 8-9.

Se dunque, anche in assenza di norme formalizzate e razionalizzate, è rinvenibile nei fatti un principio di ordine, il diritto si rivela una realtà che accompagna strutturalmente l'esperienza sociale dell'uomo⁴. Esso c'è comunque e ovunque, poiché un principio di ordine dei rapporti sociali infine emerge; il problema è piuttosto quello di capire quale tipo di ordine possa scaturire da questi. Va dunque **contrastata con energia l'assimilazione**, spesso operata anche spontaneamente, **tra diritto e potere**. A ben vedere, anzi, è proprio il potere della forza a trarre vantaggio dall'assenza del diritto (divenendo esso stesso diritto). Il diritto formalizzato e soprattutto le norme costituzionali sono dall'origine strumenti pensati per imbrigliare il potere e limitarlo, anzitutto rendendolo prevedibile e conoscibile. La correlazione tra potere dello Stato e diritto è dunque un equivoco tutto moderno, da cui discende l'impressione di ostilità che il cittadino spesso avverte nei confronti della norma, di cui coglie la derivazione da un potere lontano⁵. La modernità favorisce questa erronea identificazione perché si costruisce attorno all'idea di un individuo naturalmente slegato dai rapporti sociali e dunque avvinto alla società solo grazie alla mediazione del potere.

Il valore intrinseco delle regole va piuttosto ricavato dalla strutturale inter-soggettività del fenomeno umano, dalla **socialità** che caratterizza per natura l'esperienza umana. Proprio per questo suo legame genetico con il tessuto delle relazioni sociali, il diritto è anche strutturalmente legato alla storia della comunità al cui ordinamento è orientato. Il recupero della **storicità del diritto** è dunque operazione logicamente dipendente dalla precedente e mira a far riconoscere che le scelte giuridiche sono acquisizioni storiche, spiegabili a partire dall'esperienza di una collettività, e, come tali, sempre reversibili. Proprio il secolo scorso, per portare un tragico esempio, ha conosciuto, nella forma del regime nazi-fascista, un'inquietante regressione rispetto a principi giuridici così consolidati che sembravano ormai intangibili e naturali.

2. La cultura della Costituzione

Il passaggio successivo di questo ideale percorso formativo vale a riacquisire il **senso della necessità delle regole costituzionali**. È questo un senso ancora più appannato nella nostra cultura, come testimoniano le manifestazioni di insofferenza che i detentori del potere politico tradiscono nei confronti dei limiti presenti nello Stato. Quando il potere si lamenta dei limiti entro cui opera, e tale lamentela non produce una significativa reazione sociale, è probabile che si versi in una «crisi di Costituzione».

⁴ Si fa riferimento alle tesi brillantemente espresse da GROSSI P., *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari 2003, 10-16.

⁵ Cfr *ivi*, 6.

A cosa servono le regole costituzionali? Una prima risposta deriva proprio dai sottolineati caratteri di socialità e storicità del diritto. La stabilizzazione di alcune regole, collocate in un testo giuridico più importante (la Costituzione, appunto), vale a scongiurare il **rischio che il corpo sociale cada vittima di un continuo e schizofrenico decisionismo su tutto**. È proprio dei regimi totalitari considerare il corpo sociale come (o, più spesso, ridurlo allo stato di) materia inerte, elemento informe e passivo su cui far calare un ordine arbitrariamente deciso dal potere. Viceversa, la stabilità di alcune regole fotografa e rafforza l'idea che una collettività ha un'identità che è, almeno in parte, patrimonio ricevuto, ma anche ricchezza da trasmettere. Il senso della «rigidità» della Costituzione ma, più in generale, dell'esistenza di una Costituzione, è il riconoscimento, a fondamento del vivere comune di una società, di un insieme di principi e di regole che forniscono la rappresentazione dell'identità più profonda e durevole di una collettività e che, per questo, sono destinati ad accompagnarne anche le evoluzioni e le inevitabili trasformazioni. La società non può essere racchiusa in un'istantanea, ma si sviluppa nella storia di una comunità. Tale consapevolezza assume un'importanza decisiva soprattutto oggi, visto che la società è chiamata, con il proprio apparato di governo, ad assumere decisioni che hanno effetti potenzialmente irreversibili (si pensi alla crisi climatica o all'uso di armi o energie nucleari).

In democrazia le regole costituzionali assumono un significato ulteriore, che può essere colto solo ove non si accetti l'errata, eppure assai diffusa, identificazione della democrazia stessa con il meccanismo decisionale della maggioranza. È vero che la democrazia funziona secondo un criterio di decisione a maggioranza, tuttavia ciò avviene proprio perché, alla base di quella, c'è il **riconoscimento della dignità, libertà e uguaglianza** quali principi che connotano indissolubilmente ogni singolo individuo⁶. Data questa eguale dignità delle persone, non può trovarsi altro principio che quello «numerico» di ponderazione del valore delle opinioni. I voti si contano e non si pesano, perché gli esseri umani hanno tutti la stessa dignità. Tuttavia la democrazia rappresentativa non affida le decisioni a una semplice conta di «sì» e di «no», ma vuole innestare il principio di maggioranza entro procedure, soprattutto quelle legislative, che mettono a confronto, in vista di una possibile mediazione, la pluralità delle posizioni politiche⁷. Idealmente, pertanto, la **maggioranza** non si incarna in un'identità preformata, ma scaturisce da un luogo pluralistico di confronto, sgorga da un moto di apertura, come **espressione di un dialogo strutturato con la posizione dell'altro**. Se si parte da qui, la democrazia non è il regime in cui la maggioranza comanda, ma un sistema assai più complesso e delicato, che ha come presupposti inviolabili la libertà, l'uguaglianza e la dignità di ogni persona e come condizione di

⁶ Una considerazione simile propone PANIKKAR R., *I fondamenti della democrazia. Forza, debolezza, limiti*, Edizioni Lavoro, Roma 2000, 34.

⁷ Cfr KELSEN H., *La democrazia*, il Mulino, Bologna 1995, 105.

funzionamento l'esistenza di uno spazio pubblico di confronto e di mediazione tra le posizioni. Tali presupposti si declinano pertanto in principi che sono indisponibili alla decisione di maggioranza e da questa inviolabili⁸.

Inoltre, storicamente, l'affermazione delle regole costituzionali trae forza dal riconoscimento che perfino la maggioranza può impazzire. La mente corre alle non così lontane e certo ambigue acclamazioni di folla riservate al *Führer* o al Duce. Per scongiurare il ripetersi di queste tragiche derive, il principio di legalità nello Stato costituzionale si colora di una nuova dimensione, perché non possiamo ignorare che **perfino il legislatore**, espressione della maggioranza, **può diventare oppressivo**. Montesquieu ha insegnato che il potere tende naturalmente ad abusare. E, almeno dopo Auschwitz, è doveroso dubitare anche del «buon senso» popolare. Nella nostra Costituzione, allora, anche la sovranità si esercita nelle forme e nei modi stabiliti dalla Carta (art. 1).

L'idea della **divisione costituzionale dei poteri** è particolarmente sentita negli Stati Uniti, per più di una ragione considerati la culla del costituzionalismo liberale⁹. Qui la forma di governo presidenziale non è certo adottata perché favorisca la concentrazione e la rapidità di potere, come nella caricatura che ci propongono molti nostrani *fan* di quella forma di governo, ma per la finalità opposta di dividere più efficacemente il potere, opponendo a un legislatore eletto direttamente dal popolo un Presidente dallo stesso eletto, ma non contemporaneamente.

In sintesi, la Costituzione è limitazione del potere perché la democrazia resti ancorata ai suoi presupposti di legittimazione e non subisca un'ubriacatura del potere stesso. I rivoluzionari francesi del 1789 hanno scritto che in uno Stato in cui non vi siano il riconoscimento dei diritti e la separazione dei poteri non esiste Costituzione¹⁰. Esistono pertanto nella democrazia dei circuiti decisionali slegati dalla maggioranza e la loro funzione, essenziale, è proprio quella di garantire la democrazia stessa. L'indipendenza della magistratura, ad esempio, è condizione dell'applicazione della legge anche a chi detiene il potere¹¹. Per questo, la Costituzione prescrive che i **giudici** siano **soggetti** alla legge, ma **solo alla legge**, e non debbano in quanto giudici rispondere alla maggioranza.

3. La natura paradossale delle regole in democrazia

In democrazia il tema della posizione delle regole assume, in generale, un profilo tutto particolare. La democrazia è infatti quella forma di Stato che pre-

⁸ Cfr ONIDA V., *La Costituzione*, il Mulino, Bologna 2004, 22-23.

⁹ Molto istruttiva è la lettura di FIORAVANTI M., *Appunti di storia delle Costituzioni moderne. I. Le libertà: presupposti culturali e modelli storici*, Giappichelli, Torino 1991, 82 ss.

¹⁰ Cfr ONIDA V., *La Costituzione*, cit., 8-9; l'autore collega a questa disposizione il carattere del costituzionalismo moderno, volto a «limitare il potere e garantire i diritti».

¹¹ Fondamentale sul tema resta il volume di PIZZORUSSO A., *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi, Torino 1985.

tende di fondare un ordine sulle libertà, consegnando all'autorità un ruolo unicamente «ministeriale», e cioè servente, funzionale. In democrazia, si può dire, alla libertà è richiesto di «oggettivarsi», cioè di divenire fattore di costruzione dell'ordine sociale¹². Il fondamento costituzionale sul lavoro esprime in profondità questa necessaria declinazione della libertà del cittadino in partecipazione alla vita della comunità. La libertà non popola solo lo spazio privato, ma pervade e costruisce la sfera pubblica. Per questo motivo **l'educazione alla libertà è fattore di sopravvivenza della democrazia** medesima, così come lo è l'educazione alla legalità. Un sistema politico autoritario, rinunciando, in tutto o in parte, alla libertà dell'uomo, può forse fare a meno (e magari avvantaggiarsi dell'assenza) dell'educazione dei cittadini. L'individuo non educato è infatti prigioniero di una solitudine e angustia di orizzonti entro i quali diventa più facilmente manipolabile dal potere.

L'educazione è dunque forza di **apertura all'appartenenza e alla partecipazione** e insieme alimento della fiducia che fonda e rinsalda il legame sociale. All'opposto, la paura è nemica della democrazia e ne corrode le fondamenta. La paura — lo ha insegnato quasi quattro secoli fa Thomas Hobbes — non partorisce la democrazia, non aiuta la partecipazione, ma «ingrassa» il mostro divoratore Leviatano, spinge cioè l'individuo ad abbracciare il potere e a sacrificargli, in cambio della sicurezza e della vita, sfere di libertà e di autonomia¹³. La domanda di ordine che nasce dalla paura e dall'insicurezza, più che investire sull'educazione della libertà, è tentata dalla rinuncia alla libertà medesima. Non a caso, il sociologo Zygmunt Bauman ha recentemente messo a fuoco una contemporanea strategia dell'insicurezza, alimentata artificiosamente dal potere politico per conservare presa e autorità su di una società sfilacciata e impaurita¹⁴.

Il legame virtuoso tra libertà e ordine è descritto dal principio di sussidiarietà e può essere riscoperto con la rinascita di questo. Tale principio riporta la cura dell'interesse generale alla **responsabilità primaria dei cittadini singoli e associati**, e dunque chiama la libertà al compito comune della costruzione della società¹⁵. Seguendo le suggestioni che ci vengono dal principio di sussidiarietà, la norma giuridica si deve innestare su un ordine sociale, preesistente, almeno a livello di prefigurazione, ma sempre instabile, che scaturisce dalle relazioni sociali, e lo garantisce, anche attraverso la sanzione¹⁶.

¹² Cfr BERTI G., *Manuale di interpretazione costituzionale*, CEDAM, Padova 1994, 248.

¹³ Thomas Hobbes (1588-1679), filosofo e matematico britannico, è noto soprattutto per il suo volume di filosofia politica intitolato *Il Leviatano* e pubblicato nel 1651.

¹⁴ Il tema è sviluppato dall'A. in numerosi contributi; tra gli altri, cfr BAUMAN Z., *Paura liquida*, Laterza, Roma-Bari 2008, 153 ss.

¹⁵ Cfr MILLON-DELSOL C., *Il principio di sussidiarietà*, Giuffrè, Milano 2003, 101-104.

¹⁶ Con termini diversi esprime un concetto analogo ZAGREBELSKY G., *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2008, 22-23.

L'ordine giuridico vive di un'inesausta **tensione dialettica con il sistema delle relazioni sociali**: se ne alimenta e lo promuove allorquando questo si rivela capace di assumere la cura dell'interesse generale; lo corregge e riforma laddove nella società prevalgano fenomeni di potere che inibiscono la libertà individuale e pregiudicano la giustizia.

L'organizzazione sociale è la trama del tessuto sociale, su cui in democrazia può innestarsi l'ordito giuridico, al modo di una veste che abbisogna di un corpo cui aderire. Se dunque le regole nascono con la finalità intrinseca di organizzare la convivenza, in democrazia esse nascono anche per via di stabilizzazione dei rapporti sociali: cioè dal basso. È la regola stessa che scaturisce dal basso, come principio d'ordine che la comunità sceglie e sperimenta nel suo tessuto di relazioni (*l'ethos*). Si comprende allora perché le formazioni sociali (come le chiama la Costituzione) o, detto diversamente, le **comunità intermedie** siano un prezioso e imprescindibile elemento di costruzione della sfera pubblica, poiché forniscono e plasmano la materia prima di cui è fatta l'organizzazione politica. Su queste forme, a mo' di fondamenta, si edificano lo Stato e il suo diritto.

La **funzione sussidiaria della Repubblica** si svolge in questa azione dialettica di «riflesso» (in quanto riconoscimento della libertà e della partecipazione sociale al bene comune) e di «riforma» (in quanto correzione di quelle manifestazioni di libertà degenerate in potere).

4. L'educazione alla libertà

Già si è fatto cenno all'importanza dell'educazione alla libertà. Quando la libertà degli individui si manifesta e si esercita in una chiave egoistica, diventa necessario un continuo intervento correttivo dell'autorità che, però, finisce con l'assottigliare le radici della democrazia. Per questo, anche se il tema è stato a lungo dimenticato, **la democrazia ha bisogno di contare sulla «virtù» dei cittadini**¹⁷. Una democrazia vitale e sostanziale è possibile solo se le libertà sono raccordate alla responsabilità (o solidarietà) e se la società è raccordata alle istituzioni dello Stato. La stessa solidarietà pubblica, istituzionalizzata, vive se alimentata e sostenuta da una solidarietà sociale, fraterna, altrimenti si burocratizza e perde consenso o esplose, subissata dal sovraccarico di domande.

Si giunge così a profilare un'ulteriore dimensione dell'educazione alla legalità che è l'educazione alla libertà. Raccogliere questa **sfida educativa** significa riabituare i cittadini a pensare e a collocare il tema dei diritti nell'ambito della considerazione del rapporto sociale. Del resto, diritti e doveri sono costruzioni giuridiche, sicché, come il diritto nel suo complesso, non sono nemmeno immaginabili a prescindere da un contesto relazionale.

Si tratta allora di smascherare l'equivoco pericoloso contenuto nell'aspirazione ad assolutizzare alcuni diritti. Nell'esperienza umana la libertà e l'egua-

¹⁷ Cfr ZAGREBELSKY G., *Imparare la democrazia*, La Biblioteca di Repubblica, Roma 2005, 23.

glianza non sono dati naturali, ma conquiste sociali, che l'individuo ottiene se e in quanto inserito e accolto entro un rapporto che si prende cura della sua strutturale debolezza¹⁸. Propria dell'esperienza umana è la sproporzione tra l'alto destino che la dignità pretende per ogni individuo e la fragilità strutturale con cui l'individuo medesimo si affaccia alla vita e affronta la sua condizione finita. La dignità è proprio la pretesa, che da ciascuno si leva, di essere posto nelle condizioni, materiali e spirituali, di libertà e di eguaglianza.

Così intesa, **la libertà dell'individuo si rivela nella forma del «debito»**: un debito storico (si pensi all'esperienza della Resistenza rispetto all'oppressione fascista) e sociale (si pensi all'accoglienza e all'accompagnamento amorevole che l'individuo riceve dalla famiglia, dagli amici, dalla scuola, ecc.). Una libertà educata è allora una libertà resa edotta del suo essere socialmente legata e situata e dunque «grata» all'altro da sé e, di fronte a questo, sempre responsabile.

¹⁸ Questa è anche la concezione che si ricava dall'impostazione personalistica della nostra Costituzione, come ho cercato di ricostruire in PIZZOLATO F., *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Milano 1999, 123-130.