



13 LUGLIO 2022

L'insegnamento della Costituzione
nella scuola oggi, strumento
istituzionale per la promozione di una
cittadinanza “piena” e consapevole

di Giorgio Sobrino

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

L'insegnamento della Costituzione nella scuola oggi, strumento istituzionale per la promozione di una cittadinanza “piena” e consapevole*

di Giorgio Sobrino

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il contributo affronta il tema dell'insegnamento della Costituzione nella scuola in Italia, collocandolo nel contesto attuale della crisi della democrazia e dei cambiamenti rapidi ed “epocali” che stanno investendo le nostre società. Dopo una rassegna di tali problematiche, il lavoro si sofferma sul significato “politico” – nel senso proprio del termine, riguardante la *pòlis* – dell'insegnamento a scuola della Costituzione oggi e sull'evoluzione della legislazione italiana in materia, fino in particolare alla legge n. 92/2019, che ha reintrodotto (in forma rinnovata) l'insegnamento scolastico di Educazione civica.

Title: Teaching the Constitution in schools today, an institutional tool for promoting ‘full’ and conscious citizenship

Abstract [En]: The paper deals with the teaching of the Constitution at school in Italy, placing it in the current context of the crisis of democracy and of the rapid and “epochal” changes that are affecting our societies. After a review of these issues, the work focuses on the “political” meaning - in the proper sense of the term, concerning the *pòlis* - of teaching the Constitution at school today and on the evolution of Italian legislation, up to the law n. 92/2019, which reintroduced (in a renewed form) the school teaching of Civic Education.

Parole chiave: Costituzione, scuola, cittadinanza, Educazione civica, democrazia

Keywords: Constitution, school, citizenship, civic education, democracy

Sommario: 1. Il *contesto* dell'attuale riflessione sull'insegnamento della Costituzione a scuola: la crisi della democrazia, in un mondo che cambia rapidamente. 2. Il problema dell'“opinione pubblica inconsapevole” oggi, in particolare dei giovani. 3. Le azioni istituzionali volte a promuovere una cittadinanza consapevole e a rafforzare la democrazia. In particolare l'«educazione (o «pedagogia») costituzionale». 4. L'insegnamento della Costituzione a scuola: significato “politico”, nell'attuale contesto, ed evoluzione della legislazione italiana in materia. 5. (segue) La reintroduzione (in forma rinnovata) dell'Educazione civica ad opera della legge n. 92/2019: caratteristiche e contenuti generali della disciplina; centralità dell'insegnamento della Costituzione e dei suoi principi. 6. La prima attuazione della riforma del 2019 ed il necessario rapporto tra scuola, Università e territorio.

1. Il *contesto* dell'attuale riflessione sull'insegnamento della Costituzione a scuola: la crisi della democrazia, in un mondo che cambia rapidamente

Per svolgere una riflessione adeguata sull'insegnamento della Costituzione nella scuola oggi, e sul suo significato, non pare potersi prescindere da una preliminare analisi del *contesto* in cui la scuola stessa (e,

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente scritto è la parziale anticipazione di un volume, in corso di pubblicazione presso l'editore Carocci, volto a dar compiutamente conto dei risultati conseguiti nell'ambito della ricerca su «Lingua e diritto: la Costituzione a scuola», condotta da docenti dei dipartimenti di Lingue e Letterature Straniere e Culture Moderne (Elisa Corino e Cristina Onesti) e di Giurisprudenza (Fabio Longo, Francesco Pallante e Giorgio Sobrino) dell'Università di Torino e finanziata dalla Fondazione CRT.

più in generale, la comunità dei cittadini) si colloca attualmente ed è quindi chiamata in concreto ad operare.

Il momento nel quale viene pubblicato questo volume – e prima ancora, è stato realizzato il progetto universitario che ne è alla base¹ – è, per opinione pressoché unanime, un momento (o meglio: un periodo) caratterizzato dalla *sfiducia* nei confronti della democrazia² e, correlativamente, di *crisi* della democrazia stessa: in Italia, ma certo non solo. E questa opinione è senza dubbio condivisibile.

In che senso si sostiene, da parte di studiosi ed osservatori autorevoli, che oggi la democrazia è in crisi? Cosa si intende con questa espressione (che – quanto alla parola «crisi» – è forse addirittura abusata: oggi si parla di «crisi» negli ambiti più diversi)?

In via necessariamente sintetica, si ritiene che la democrazia – e nello specifico, la democrazia *costituzionale* del Novecento, cioè il regime politico caratterizzato dal «governo del popolo limitato dalla Costituzione»³ – non riesca più a “mantenere le sue promesse” (come scrisse già Bobbio molti anni fa⁴).

Queste “promesse” non riguardano soltanto la garanzia di specifici diritti, come ad esempio la libertà, l’uguaglianza, il lavoro o l’assistenza sanitaria, spesso poco – o non abbastanza – effettivi. E’, più in generale, il “progetto” complessivo delle democrazie costituzionali del secondo dopoguerra – quello dell’emancipazione della persona, titolare di «diritti inviolabili» e di «doveri inderogabili», che si “libera” dai vincoli economici, sociali, culturali, imposti dalla “natura”⁵ e realizza se stessa grazie al contributo incisivo dello Stato⁶ – a sembrare oggi in crisi e sempre meno realizzato. E’ sufficiente esaminare i dati sull’andamento della c.d. «mobilità sociale» nel nostro Paese⁷ (ma lo stesso, va ripetuto, accade nella gran parte degli Stati democratici contemporanei) per rendersi conto del fatto che sempre meno persone, durante la loro vita, riescono a migliorare la propria condizione “di partenza” e ad affrancarsi da situazioni

¹ Per la cui descrizione si veda la pagina [La Costituzione a scuola, un progetto tra linguistica e diritto](#), *Forum* della ricerca di Ateneo dell’Università di Torino.

² Di «*société de la défiance*» – prendendo a prestito un’espressione della dottrina sociologica francese – ha parlato di recente, in modo emblematico, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 7045/2021 avente ad oggetto la legittimità dell’obbligo vaccinale anti- Covid stabilito per i medici e gli operatori sanitari; e ciò riferendosi all’atteggiamento di diffidenza/sfiducia nei confronti della scienza e delle istituzioni, che si traduce nel fenomeno della c.d. «esitazione vaccinale», crescente nelle società “avanzate” come quelle dell’Occidente.

³ Cfr. esemplarmente, per questa accezione, l’art. 1 comma 2 della Costituzione italiana. Sulla democrazia costituzionale e le sue caratteristiche essenziali si segnala, nella vastissima bibliografia, A. DI GIOVINE, *Potere giudiziario e democrazia costituzionale*, in S. SICARDI (a cura di), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, E.S.I., Napoli, 2010, pp. 33 ss.

⁴ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1995 (4a ed.), pp. 8 ss.

⁵ Cioè dalle condizioni materiali di nascita della persona stessa.

⁶ Questo “progetto” complessivo – quello dello «Stato sociale», per usare una formula sintetica – è enunciato compiutamente dagli artt. 2 e 3 della Costituzione italiana.

⁷ V., da ultimo, il [Rapporto annuale 2021 dell’ISTAT](#), in particolare il capitolo 3 (“*Il capitale umano: divari e disuguaglianze*”), pp. 115 ss., nonché la classifica del *Global social mobility report 2020* del *World economic forum* di gennaio 2020 – basata su un “indicatore” della mobilità sociale che tiene conto di salute, educazione, tecnologia, lavoro e protezione sociale –, nella quale l’Italia si colloca al 34esimo posto su 82 Paesi considerati, e agli ultimi posti rispetto agli altri Paesi dell’Unione Europea (fonte [Openpolis](#)).

di povertà e di marginalità sociale, le quali anzi sembrano in crescita. Si tratta, oltretutto, di una tendenza che l'“emergenza Covid” pare avere accentuato – aumentando ulteriormente le disuguaglianze – e che è destinata ad assumere dimensioni davvero allarmanti se lo Stato (per l'appunto) non cercherà di porvi rimedio con interventi adeguati ed in linea con il dettato costituzionale.

In questa cornice generale, un secondo – e più specifico – “sintomo” dell'attuale crisi della democrazia riguarda il suo *processo decisionale*, cioè le procedure e le modalità di adozione delle sue decisioni.

Si osserva, in proposito, che la democrazia rappresentativa fondata sulla centralità del Parlamento – anch'essa realizzazione compiuta delle Costituzioni pluralistiche della seconda metà del Novecento – sembra “funzionare” sempre meno bene (per alcuni non “funziona” proprio più...). Essa non risponde, infatti, in modo adeguato alle istanze di rapidità, da un lato, e di rappresentatività e condivisione, dall'altro lato, nell'adozione dei provvedimenti necessari per governare società sempre più complesse. L'istituzione parlamentare (ma non solo questa) è contestata duramente, anche dall'interno: ne conseguono spinte potenti verso la marginalizzazione del Parlamento, la riduzione del suo ruolo nel sistema e di quello della stessa rappresentanza popolare, quando non, addirittura, la sostituzione di quest'ultima con forme sempre più ampie di democrazia diretta (come avvenuto in Italia in tempi recenti⁸). Anche in relazione a questo aspetto la pandemia da Covid-19 sembra aver impresso un'accelerazione: nel nostro Paese come in altri Stati europei (limitandoci ai contesti a noi più vicini), la decisione circa le misure necessarie per contrastare la diffusione del *virus*, e per affrontare le sue gravi conseguenze economiche e sociali, è stata accentrata in capo al Governo e, in particolare, al Presidente del Consiglio; e l'intervento delle Camere è stato limitato, per un lungo periodo (ed in parte è limitato tuttora), alla mera “ratifica” dei provvedimenti dell'Esecutivo già in vigore⁹.

Vi è poi un terzo profilo della crisi della democrazia che emerge nel tempo presente, su cui merita soffermarsi di più dato il suo speciale rapporto con la previsione dell'insegnamento della Costituzione in ambito scolastico (rapporto che verrà affrontato in seguito, nel § 4). Si tratta della crisi dell'*uguaglianza politica*, principio fondante della stessa democrazia costituzionale come forma di Stato.

⁸ Ci si riferisce alla proposta di riforma dell'art. 71 della Costituzione, avanzata in questa legislatura dai parlamentari del Movimento 5 Stelle, volta ad attribuire un peso preponderante – in termini di incidenza sulla deliberazione del Parlamento – alle proposte di legge presentate direttamente dai cittadini ([progetto di legge costituzionale A.C. 1173](#)): su di essa si veda l'analisi di S. SICARDI, *I dilemmi della partecipazione politica nelle società in trasformazione: un recente confronto nel Parlamento italiano*, in C. BERTOLINO – T. CERRUTI – M. OROFINO – A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Università degli Studi di Torino – E.S.I., Torino – Napoli, 2020, vol. I, pp. 621 ss.

⁹ V. al riguardo, nella vasta bibliografia dell'ultimo periodo, L. IMARISIO – G. SOBRINO, *I diritti e i doveri fondamentali nelle condizioni di emergenza: diritto e diritti di fronte alla pandemia Covid-19*, in L. IMARISIO – M. MALVICINI – G. SOBRINO (a cura di), *Tra emergenza, eccezione e precauzione. Diritti e doveri di cittadinanza di fronte alla pandemia Covid-19*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, in particolare pp. 52 ss e F. PALLANTE, *Pandemia, sicurezza, democrazia*, in *Questione Giustizia*, 6/12/2021.

Invero, la Costituzione italiana – e le altre Carte costituzionali della seconda metà del Novecento (del costituzionalismo democratico, appunto) – riconosce il diritto politico di voto a tutti i cittadini indistintamente (art. 48 primo comma) e stabilisce che ogni voto, da chiunque sia stato espresso, “conti” come gli altri (art. 48 secondo comma: «Il voto è personale ed *eguale*, libero e segreto...»). Sono queste, indubbiamente, conquiste di civiltà, che oggi possono apparire scontate e persino banali da ricordare, ma che in precedenza non lo erano affatto: basti pensare che nel periodo dello Stato liberale era normale che il diritto di voto fosse riconosciuto solo ai cittadini maschi titolari di un certo censo¹⁰. Nel disegno costituzionale del 1948 la regola del suffragio universale – e l’uguaglianza politica che ne è alla base – si basa, peraltro, su un *presupposto* preciso: la consapevolezza (/“*razionalità*”) di ciascun individuo. Come è stato osservato efficacemente sul punto, «l’isocrazia [cioè proprio l’uguaglianza del voto: n.d.A.] presuppone l’uguaglianza del “valore” di ogni singolo voto (“uno vale uno” ...), ma ciò a sua volta presuppone l’uguaglianza del “valore” di ogni singola opinione che a quel voto è sottesa. E dunque presuppone un cittadino non solo educato e informato, ma *consapevole e desideroso di essere e restare educato e informato, e di rendersi attivo, di formarsi – appunto – una “opinione”* degna di essere paragonata e resa del tutto equivalente, sul piano del “valore”, alle altre»¹¹.

Anche questo presupposto non è scontato. Anzi, se si guarda alla storia ed anche alla realtà presente, si può sostenere che esso è controintuitivo: *di fatto* le opinioni non hanno mai avuto, né hanno, tutte lo stesso “valore”, perché *non tutte le persone (anzi) sono consapevoli ed informate allo stesso modo* su tutti i temi oggetto di discussione. Se le cose stanno così, può affermarsi che la Costituzione italiana (e le democrazie costituzionali in genere) nel 1948 abbia fatto una “scommessa”: davanti alla constatazione del fatto che non tutti i cittadini erano consapevoli ed informati nella stessa misura, ed alla conseguente obiezione per cui non tutti erano in grado di votare, per motivi diversi (il livello di istruzione, le condizioni familiari, gli interessi personali e sociali, ecc.), essa ha comunque riconosciuto a tutti il diritto di voto – e l’uguaglianza di ciascun voto –, “puntando” sulla *capacità* di tutti di esprimere un’opinione razionale ed una posizione politica consapevole¹².

Ebbene, la crisi odierna dell’uguaglianza politica a cui si è fatto riferimento poc’anzi consiste nel venire all’evidenza della fallacia del suo presupposto; o – se si preferisce – del fatto che la “scommessa” non è stata vinta. Se di certo non si può fondatamente sostenere che dal 1948 ad oggi il livello di informazione ed il grado di consapevolezza delle questioni pubbliche da parte dei cittadini italiani non siano aumentati,

¹⁰ Fino al 1912, in Italia, per poter votare era necessario appunto dimostrare di possedere un “censo” (riferito al pagamento delle imposte dirette) pari ad almeno 19,80 lire, e fino al 1882 pari ad almeno 40 lire: cosicché poteva votare una percentuale molto bassa di cittadini.

¹¹ E. GROSSO, *Malattia mentale e suffragio universale: le aporie dell’isocrazia. Rileggendo “La giornata di uno scrutatore” di Italo Calvino*, in Costituzionalismo.it, n. 2, 2018, p. 3 (corsivi di chi scrive).

¹² Ed approntando alcuni strumenti per sviluppare questa capacità: v. oltre, §§ 3 e seguenti.

è tuttavia evidente (e, talvolta, avvilente...) lo «scollamento tra il modello astratto» dell'art. 48 Cost. – quello «dell'esercizio dei diritti di partecipazione da parte di individui tutti uguali, razionali, ben informati, competenti, dotati di coscienza morale» – ed «il funzionamento concreto di una democrazia “senza qualità”, praticata nell'apatia e nell'indifferenza, cui sembrano inevitabilmente tendere le società di massa»¹³. Qui entra anche in gioco il tema (o il problema) dell'“opinione pubblica”, su cui si tornerà più avanti: oggi si registrano diffusamente nella società, da una parte, un certo qual distacco e disinteresse rispetto alla politica ed alla “cosa pubblica” in genere (l'esatto contrario del «desiderio dei cittadini di essere informati» e di poter esprimere un'opinione al riguardo...); dall'altra parte, una cattiva informazione – spesso dovuta, paradossalmente, ad una *sovrabbondanza* di informazioni, alcune delle quali artatamente distorte –, che influisce sulla capacità dei cittadini di elaborare opinioni consapevoli e “razionali”. Si pensi solo al problema delle *fake news*, che “inquinano” il dibattito pubblico proprio da questo punto di vista¹⁴.

L'idea di uguaglianza politica – uno dei capisaldi, come detto, della democrazia costituzionale del Novecento – non sembra dunque “reggere” più (o, quantomeno, si mostra in grande crisi). Tutto ciò pone una “sfida” ai regimi democratici contemporanei, facendo emergere la questione dell'importanza della cultura e della ricerca, della loro promozione e condivisione nella società di oggi (italiana e non solo); nonché – per quanto qui interessa specificamente – dell'*istruzione scolastica*, con particolare riferimento all'“educazione costituzionale” dei cittadini più giovani.

Peraltro, la crisi della democrazia (o meglio, delle democrazie del nostro tempo) sopra riassunta si colloca in un contesto, come quello attuale, di *cambiamenti tanto rapidi quanto “epocali”*, che stanno investendo il mondo a livello globale e, quindi, anche il nostro Paese. Si tratta di cambiamenti che, a loro volta, chiamano in causa prepotentemente l'istruzione scolastica e, più in generale, la cultura: essi, per loro stessa natura, toccano le giovani generazioni in modo particolare.

Un volume di pochi anni fa, dedicato non a caso al ruolo dell'Università nel prossimo futuro¹⁵, inizia con un'analisi sintetica ma efficace di cinque “sfide” che, secondo l'Autore, l'umanità dovrà affrontare (e sta già affrontando) nel XXI secolo: 1) la “sfida” «democratica»; 2) la “sfida” «ambientale»; 3) la “sfida” «tecnologica»; 4) la “sfida” «economica»; 5) la “sfida” «geopolitica». Ad esse si aggiunge, per il nostro specifico contesto nazionale, la “sfida” «italiana»¹⁶.

¹³ Così E. GROSSO, *Malattia mentale e suffragio universale*, cit., p. 2, che richiama anche, in particolare, N. BOBBIO, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in *Teoria Politica*, III, n. 3/1987, p. 3 (ora in ID., *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 2009 (2), p. 378.

¹⁴ Sulle «*fake news*» e – in particolare – i risvolti di diritto costituzionale del problema che esse rappresentano nell'attuale contesto, si veda il recente numero monografico di questa *Rivista* curato da M. MONTI, [La disinformazione online e il ruolo degli esperti nell'agorà digitale](#), n. 11, 2020, in particolare i saggi della seconda e terza sezione.

¹⁵ J.C. DE MARTIN, *Università futura. Tra democrazia e bit*, Torino, Codice Edizioni, 2017 (consultabile in accesso aperto).

¹⁶ J.C. DE MARTIN, *Università futura*, op. cit., pp. 3 – 42.

Tralasciando i problemi della democrazia, dei quali abbiamo già trattato, secondo il volume la “sfida” «ambientale» consiste – in breve – nell’affrontare l’insieme delle conseguenze determinate dalle trasformazioni dei processi produttivi avvenute nel mondo a partire dalla Rivoluzione industriale: il forte aumento della popolazione mondiale; il consumo massiccio di materie prime non rinnovabili; la crescente estinzione di specie animali; l’inquinamento diffuso, con i suoi «devastanti» effetti sulla salute delle persone; il riscaldamento globale¹⁷. La “sfida” «tecnologica», invece, deriva dalle «quattro rivoluzioni tecnologiche attualmente in corso» nel nostro pianeta: la rivoluzione genetica; quella «informazionale»; quella «nanotecnologica»; quella «neurocognitiva». Tali «rivoluzioni», secondo l’Autore, comportano dei «rischi forse senza precedenti» nella storia dell’umanità: come ad esempio la possibile nascita di individui «potenziati»; la creazione di armi di distruzione di massa; lo sviluppo nei *robot* di una volontà autonoma «antagonista» a quella degli esseri umani¹⁸. La “sfida” «economica» – in terzo luogo – è rappresentata dal calo notevole delle «prestazioni macroeconomiche» (i cc.dd. “fondamentali” dell’economia, come ad esempio il prodotto interno lordo) rispetto alla seconda metà del secolo scorso; dall’aumento delle crisi finanziarie per frequenza ed intensità (emblematica quella del 2008, le cui conseguenze in Europa e in Italia si vedono tuttora); dal progressivo impoverimento della popolazione¹⁹. Infine – sempre secondo questo volume –, la “sfida” «geopolitica» risiede nel passaggio dal mondo diviso in “blocchi” (occidentale e sovietico) all’attuale «multipolarismo incerto», che rende instabili numerose aree del pianeta e, di conseguenza, mette a forte rischio la pace, la democrazia e lo sviluppo a livello globale²⁰.

La “sfida” «italiana», poi, si identifica con le specifiche «declinazioni nazionali» delle cinque «sfide globali» di cui sopra. In particolare, e nell’ordine (ma si tratta di questioni note, alle quali è perciò qui sufficiente accennare), secondo l’Autore il nostro Paese dovrebbe (1) affrontare con urgenza il problema della protezione del suo territorio dai rischi ambientali ed idrogeologici; (2) interrogarsi su quale posizione e ruolo intende assumere rispetto alle «rivoluzioni tecnologiche» attualmente in corso ed alle loro rispettive innovazioni; (3) elaborare, per quanto possibile, delle soluzioni “nazionali” alla crisi economica globale ed al conseguente impoverimento di fasce sempre più ampie di popolazione ed all’aumento delle disuguaglianze; (4) e quanto, infine, alla “sfida” «geopolitica», capire come collocarsi nel (e, possibilmente, come trarre vantaggio dal) contesto «multipolare» odierno, soprattutto quello mediterraneo ed europeo. E tutto ciò oltre, naturalmente, a cercare di «risollevarlo» e di rafforzare la democrazia, prima di tutto all’interno dei propri confini²¹.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 15 ss.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 23 ss.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 29 ss.

²⁰ *Ibid.*, pp. 35 ss.

²¹ Per quanto precede, v. ancora J.C. DE MARTIN, *Università futura, op. cit.*, pp. 38 ss.

E' appena il caso di aggiungere che questi cambiamenti – e le loro conseguenti “sfide” –, di grandissima portata ed altrettanta rapidità, sono stati a loro volta toccati ed ulteriormente accelerati dall'emergenza sanitaria dell'ultimo biennio: sia a livello globale che nel nostro contesto nazionale. Problemi come la sperimentazione e la somministrazione del vaccino contro il Covid, la gestione ed il controllo degli spostamenti delle persone in un quadro di perdurante epidemia, il contrasto alla discesa vertiginosa del P.I.L. ed alla crescita esponenziale delle disuguaglianze sociali in un contesto di crisi fiscale dello Stato, si pongono ovunque in modo ancora più pressante di prima. Essi sollecitano, in primo luogo, i poteri politici ad affrontarli con decisioni adeguate (e dunque basate su dati e considerazioni *razionali*²², anziché su “pulsioni emotive” legate alla ricerca del consenso immediato) e, tuttavia, particolarmente urgenti.

2. Il problema dell’“opinione pubblica inconsapevole” oggi, in particolare dei giovani

Nel contesto generale sopra delineato, si pone altresì nel presente momento – e deve essere opportunamente considerato nell'ambito della riflessione politica, e prima ancora culturale, sull'insegnamento scolastico della Costituzione – il problema dell’“*opinione pubblica*” e delle sue attuali dinamiche, con riferimento specialmente alla situazione dei giovani in età scolare. Questo problema, infatti, si intreccia con la crisi della democrazia costituzionale e con i cambiamenti – soprattutto tecnologici – propri di questa fase storica. Esso, inoltre, chiama in causa uno degli aspetti fondamentali del concetto (e della categoria giuridico- costituzionale) di *cittadinanza*: quello che potremmo definire della «consapevolezza» del cittadino²³.

Cosa si intende innanzitutto, ed è rilevante in questa sede, per “opinione pubblica”?

E' possibile definire “opinione pubblica” la *sintesi delle diverse opinioni che vengono espresse pubblicamente* in un determinato contesto²⁴. Ad esempio, quando si afferma (con un certo ottimismo?) che «l'opinione pubblica italiana è contraria alla pena di morte», si intende dire che, “sintetizzando” – o “mettendo assieme” – le diverse opinioni espresse dai cittadini italiani, nei diversi modi e sedi (sul *web*, alla radio, nei sondaggi, ecc.), circa l'opportunità di prevedere la pena di morte nell'ordinamento italiano, emerge che prevale l'opinione contraria.

²² Sul rapporto tra “razionalità scientifica” e decisioni politiche (e, quindi, tra scienza e *diritto*, posto che il secondo è il prodotto di quelle decisioni politiche) durante l’“emergenza- Covid” si richiamano, in particolare, le puntuali considerazioni di Mariachiara Tallacchini, nel saggio *Territori di incertezza: scienza, policy e diritto nella pandemia*, in M. MALVICINI (a cura di), *Il governo dell'emergenza. Politica, scienza e diritto al cospetto della pandemia COVID-19*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 39 ss.

²³ Su questo aspetto, considerato in relazione al problema dell'estensione (e dell'eventuale *limitazione*) del diritto politico di voto, si veda ancora E. GROSSO, *Malattia mentale e suffragio universale*, cit., spec. pp. 21 ss.

²⁴ Per questa definizione v. L. CONTE, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, in M. MONTI (a cura di), *La disinformazione online e il ruolo degli esperti nell'agorà digitale*, cit., p. 309 (ove anche ampi riferimenti bibliografici sulla tematica).

Come è stato evidenziato²⁵, questo concetto di “opinione pubblica” è diverso da quello, pure assai utilizzato, di “dibattito pubblico”. Quest’ultimo può essere definito, invece, *il “contesto” nel quale si confrontano le diverse opinioni relative a questioni di pubblico interesse*, al cui interno si forma quindi (tramite un processo di sintesi) l’“opinione pubblica”²⁶. In sostanza: l’“opinione pubblica”, nell’orizzonte contemporaneo, è il *prodotto* – o il risultato – del “dibattito pubblico”.

Ciò premesso sul piano definitorio, è necessario sottolineare che oggi – a quasi un quarto del XXI secolo –, nella nostra società, l’“opinione pubblica” si forma prevalentemente e viene discussa (soprattutto da parte dei più giovani) in un contesto *digitale*: quello del *web* e, più specificamente, dei *social networks*, nel quale sono ormai stabilmente inseriti anche i “luoghi” e gli strumenti più tradizionali del “dibattito pubblico”, come i quotidiani, le televisioni, la radio, ecc. E’ come se l’*agorà* dell’antica Grecia, nella quale i cittadini discutevano (appunto) le questioni di pubblico interesse, fosse “emigrata” nella Rete – quindi in un luogo *immateriale* e “virtuale” –, dopo un lungo periodo (quello della modernità) di presenza stabile invece in sedi materiali e... “istituzionali”, come proprio i giornali o le radio e la T.V. Non è il caso di fare esempi per dimostrare questa tendenza: la formazione e la diffusione/discussione dell’“opinione pubblica” all’interno della Rete sono fenomeni ai quali assistiamo – e, in modo più o meno consapevole, partecipiamo – quotidianamente. Ed altrettanto quotidianamente constatiamo come nel nostro Paese (ma anche a livello “globale”) la fascia più giovane della popolazione, i ragazzi nati dopo il Duemila che oggi frequentano la scuola primaria e secondaria (i cosiddetti “nativi digitali”), usi *esclusivamente* il *web* per informarsi e comunicare, oltre che per eseguire la maggior parte delle attività giornaliere, grazie agli *smartphones*.

Questo cambiamento di *contesto* – esso davvero di portata “epocale”, a guardarsi anche solo un poco indietro – pone, a sua volta, grandi “sfide” e provocazioni alla democrazia costituzionale come forma di Stato ed alle singole democrazie costituzionali del nostro tempo, Italia compresa. Come ha infatti osservato in numerose occasioni anche il Presidente della Repubblica, le connessioni digitali sono «grandi finestre aperte sul mondo, e sul nostro tempo», che ci permettono di conoscere la realtà in modi precedentemente inimmaginabili. Esse, però, spesso presentano un «lato oscuro»: il *web*, da spazio di libertà che, «per definizione, non merita censure», può trasformarsi «in un mondo parallelo e incontrollato in cui succede impunemente di tutto»²⁷. Dallo sconfinato (e, appunto, sostanzialmente incontrollato) mondo della Rete – da questa immensa “*agorà digitale*” nella quale siamo tutti inseriti – emergono sovente discorsi d’odio e di intolleranza, contenuti inaccettabili dal punto di vista dell’etica minima condivisa e, in

²⁵ V. ancora L. CONTE, *Questioni costituzionali*, op. cit., p. 309.

²⁶ *Ibidem*, p. 309.

²⁷ [Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno scolastico 2018/2019 \(Isola d'Elba, 17/9/2018\)](#).

particolare, le già richiamate *fake news*. Si tratta, com'è noto, di informazioni false e volutamente distorte, messe in circolazione – “digitale” – da soggetti (che talvolta rivestono anche cariche importanti) specificamente interessati ad “inquinare” il dibattito pubblico, condizionando la *formazione* dell’“opinione pubblica” per vari scopi²⁸.

Anche in questo caso non sembra necessario – purtroppo – apportare esempi pratici, dal momento che il fenomeno è conosciuto (e pure studiato da tempo in sede scientifica) e constatabile da parte di chiunque ogni giorno. Piuttosto, vale la pena ricordare come le *fake news* si siano in qualche modo “amplificate” durante l'emergenza da pandemia Covid-19 che abbiamo vissuto negli ultimi due anni²⁹. E ciò anche per effetto delle misure di contrasto al *virus* adottate in gran parte del mondo, che hanno limitato fortemente i contatti diretti tra le persone e favorito così l'aumento esponenziale del ricorso alla Rete come luogo privilegiato di scambio di informazioni e di opinioni.

Soffermiamoci, allora, sulle “sfide” principali che questi fenomeni “lanciano” alla democrazia costituzionale (e dunque agli Stati democratici contemporanei).

Da un lato, vi è la violazione ricorrente di specifici diritti individuali (alla reputazione, all'onore, ecc., delle persone lese dai contenuti pubblicati sul *web* e, in particolare, sui *social networks*) e collettivi (si pensi ai discorsi antisemiti, che colpiscono in generale il popolo – od una fantomatica «razza» – ebraica). Rispetto ad essi, una democrazia che voglia definirsi davvero costituzionale – quindi fondata sulla garanzia dei diritti – deve necessariamente apprestare strumenti efficaci di reazione.

Dall'altro lato – ed in una prospettiva più ampia –, emerge il problema (precedentemente solo accennato in questo scritto) della *difficoltà di formazione di un'“opinione pubblica” realmente informata e consapevole*. Questi due requisiti – la corretta informazione e la “consapevolezza” – sono indispensabili, invero, per l'adozione da parte degli stessi cittadini, in un regime democratico, di *decisioni* pubbliche adeguate: dalla scelta fondamentale dei rappresentanti politici, che si effettua tramite il voto elettorale, alle decisioni più specifiche affidate allo strumento del *referendum* di cui agli artt. 75 e 138 Cost. o agli altri istituti di democrazia diretta.

La questione si presenta nei seguenti termini: come può formarsi una *vera* “opinione pubblica”, appunto “consapevole” e razionale (qualunque contenuto essa abbia, in democrazia), in un contesto caratterizzato – o, almeno, fortemente attraversato – da discorsi d'odio e di intolleranza, da contenuti violenti e contrari

²⁸ Sul fenomeno delle *fake news* e sulle sue delicate implicazioni per la – e provocazioni alla – democrazia costituzionale del nostro tempo si rinvia ancora al fascicolo monografico a cura di M. Monti, *La disinformazione online e il ruolo degli esperti nell'agorà digitale*, cit.

²⁹ Si pensi alla «*mis-informazione*» (così A. L'ASTORINA, *Il rapporto scienza – società: una questione di comunicazione?*, in M. MALVICINI (a cura di), *Il governo dell'emergenza*, op. cit., p. 19) che ha riguardato, in particolare, l'origine e la diffusione del *virus* Sars-COV-2 e – in una fase successiva – l'efficacia e la sicurezza dei vaccini “anti- Covid” messi a punto dalle case farmaceutiche e raccomandati (o, a seconda dei casi, imposti) dai diversi Stati, Italia compresa.

al senso morale prevalentemente condiviso e, soprattutto, da notizie false o artatamente distorte? E come le *decisioni politiche* – che da quell’“opinione pubblica” dovrebbero scaturire, nelle diverse forme previste dalla Costituzione – possono essere giuste e all’altezza dei problemi che devono affrontare e, in particolare, delle “sfide epocali” che attendono le nostre società in questa fase storica?

Oggi le democrazie, nel contesto digitale e della “comunicazione incontrollata”, sembrano correre come non mai il rischio dell’“*inconsapevolezza*” e dell’*ignoranza* (nel senso proprio del termine: non conoscenza adeguata dei problemi) *diffuse*: una condizione che contraddice l’idea stessa di democrazia come regime basato sulla partecipazione attiva (e, come si è visto sopra, paritaria) dei cittadini all’adozione delle decisioni pubbliche e, dunque, alla gestione della “*re- pubblica*”. E se questo scenario “ad alto rischio” oggi non coinvolge direttamente i ragazzi più giovani che frequentano la scuola, in quanto non ancora chiamati al voto, è tuttavia evidente che li riguarda *indirettamente*, come cittadini (“pieni”) “di domani”³⁰. Anche l’“opinione pubblica giovanile” (se così la si può definire), pertanto, deve – in democrazia – essere informata e consapevole; o quantomeno, deve essere adeguatamente “allenata” a diventarlo, tenuto anche conto del fatto che i giovani sono per natura più esposti degli adulti ai condizionamenti esterni, quelli della Rete in modo particolare. In questo senso sempre il Presidente Mattarella – dopo aver ricordato che «il *web*, la rete, i *social* sono un grande spazio di libertà e di comunicazione per i giovani, una grande opportunità» – ha esortato *la scuola*, in primo luogo, ad «entrare» in questi «nuovi spazi e ... linguaggi», affinché i ragazzi non siano «[lasciati] soli nell’ingresso in quel mondo, [fatti] catturare dall’iperconnessione e dalla massificazione che questa ... potrebbe produrre»³¹. Vedremo più avanti come uno dei principali contenuti della “nuova” Educazione civica, introdotta in Italia come insegnamento scolastico nel 2019, sia proprio la «cittadinanza digitale».

Come accade spesso, un’opera letteraria è in grado di esprimere in modo emblematico la situazione – di “inconsapevolezza diffusa” dei cittadini – sopra descritta. Si tratta del racconto (bellissimo sotto tanti aspetti) di Italo Calvino, *La giornata d’uno scrutatore*³². In esso Calvino narra, con parole talvolta davvero taglienti, l’esperienza (autobiografica) di uno scrutatore durante le elezioni politiche del 1953 – quelle del grande scontro tra la Democrazia cristiana ed il Partito comunista, preceduto dalla «legge truffa» votata dalla prima –, in un luogo del tutto particolare: l’Istituto Cottolengo di Torino.

³⁰ Ma il problema diventerebbe ancora più serio, ed urgente, se fossero accolte le proposte – periodicamente presentate negli ultimi anni – volte ad abbassare l’età di acquisto del diritto di elettorato attivo da diciotto a sedici anni.

³¹ [Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Cerimonia di inaugurazione dell’Anno Scolastico 2016/2017](#) (Sondrio, 30/9/2016).

³² Sui molteplici spunti di riflessione ed implicazioni, per i giuristi, provenienti da questo libro (nonostante la sua brevità: un’ottantina di pagine) si veda R. CATERINA (a cura di), *La città dell’imperfezione. La giornata d’uno scrutatore tra tradizione illuministica e complessità dell’umano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020. Più specificamente sulle implicazioni per i costituzionalisti, in relazione alle tematiche affrontate nel presente scritto, v. invece E. GROSSO, *Malattia mentale e suffragio universale*, cit.

Come i torinesi sanno, il Cottolengo (citiamo dal racconto), «altrimenti detto “Piccola Casa della Divina Provvidenza”, [era un] enorme ospizio, [che aveva la funzione] di dare asilo, tra i tanti infelici, ai minorati, ai deficienti, ai deformati, giù giù fino alle creature nascoste che non si permette a nessuno di vedere ... Nel crudele gergo popolare, ... quel nome era divenuto, per traslato, epiteto derisorio per dire deficiente, idiota, anche abbreviato, secondo l’uso torinese, alle sue prime sillabe: *cuttu*. Sommava dunque, il nome “Cottolengo”, un’immagine di sventura a un’immagine ridicola (come spesso avviene nella risonanza popolare anche ai nomi dei manicomi, delle prigioni), e insieme di provvidenza benefica, e insieme di potenza organizzativa, e adesso poi, con lo sfruttamento elettorale, d’oscurantismo, medioevo, malafede»³³.

Infatti – ricorda Calvino –

«da quando nel secondo dopoguerra il voto era divenuto obbligatorio, e ospedali ospizi conventi fungevano da grande riserva di suffragi per il partito democratico cristiano, era là soprattutto che ogni volta si davano casi d’idioti portati a votare, o vecchie moribonde, o paralizzati dall’arteriosclerosi, comunque gente priva di capacità d’intendere. Fioriva, su questi casi, un’aneddotica tra burlesca e pietosa: l’elettore che s’era mangiato la scheda, quello che a trovarsi tra le pareti della cabina con in mano quel pezzo di carta s’era creduto alla latrina e aveva fatto i suoi bisogni, o la fila dei deficienti più capaci d’apprendere, che entravano ripetendo in coro il numero della lista e il nome del candidato: “un due tre, Quadrello! un due tre, Quadrello!”»³⁴.

Nel corso del racconto Calvino descrive – con parole appunto sferzanti – diversi episodi di “ospiti” del Cottolengo, affetti da gravi patologie fisiche e mentali, condotti (e *in-dotti*) dalle suore e dai preti a votare, ovviamente per la Democrazia cristiana. Tanto che, ad un certo punto, il protagonista (che è lo scrutatore “militante” di un partito di sinistra) annota, in una riflessione di portata generale³⁵:

«le elezioni in sé non c’entravano: chi ne sapeva nulla? Il pensiero che li occupava [gli “ospiti” del Cottolengo: n.d.A.] pareva essere soprattutto quello dell’insolita prestazione pubblica richiesta a loro, abitanti d’un mondo nascosto, impreparati a recitare una parte di protagonisti sotto l’inflessibile sguardo di estranei, di rappresentanti d’un ordine sconosciuto». Di ciò alcuni «[soffrivano], moralmente e nel fisico..., altri [ostentavano] una specie di fierezza, come d’un riconoscimento finalmente giunto della propria esistenza»³⁶.

³³ I. CALVINO, *La giornata d’uno scrutatore*, Mondadori, Milano, 2020 (ristampa; 1a edizione Einaudi, Torino, 1963), pp. 5 e 7.

³⁴ I. CALVINO, *La giornata d’uno scrutatore*, cit., p. 6.

³⁵ Una delle tante, per il vero, di cui il racconto è costellato, e che lo rendono appunto stimolante non solo per i giuristi, ma per un “pubblico” generale: cfr. E. GROSSO, *Malattia mentale e suffragio universale*, cit., pp. 1 ss.

³⁶ I. CALVINO, *La giornata d’uno scrutatore*, cit., p. 18.

Quella descritta da Calvino, beninteso – il voto dei “matti”, degli “idioti”, in un luogo così particolare ed atipico, quasi “fuori dal mondo” –, è naturalmente una situazione estrema e paradossale, oggi forse nemmeno ripetibile. Eppure (ed è per questo che la suggestione letteraria sembra utile per la presente riflessione) essa rappresenta, in qualche modo, la condizione in cui rischiano di cadere le democrazie contemporanee, che abbiamo esposto sopra: quella del voto “*inconsapevole*”, che deriva dall’assenza – o dalla grande difficoltà del formarsi – di un’“opinione pubblica” informata e, appunto, “consapevole”.

Il voto all’Istituto Cottolengo può definirsi “inconsapevole” per almeno due motivi. Innanzitutto perché – come narra il racconto – le persone lì “ospitate”, sebbene formalmente titolari del diritto di voto, per via della loro condizione psicofisica non sono in grado di capire cosa “succede nel mondo”, di formarsi un’opinione razionale (“ragionata”) sulle cose, e sulle questioni pubbliche più nello specifico. In secondo luogo (e come pure osserva Calvino) è “inconsapevole” perché le elezioni si svolgono in un *contesto* – quello di un Istituto per “minorati” – *separato* dal resto della città, nel quale non si è tenuta (non è “arrivata”...) la campagna elettorale³⁷.

Così ancora il racconto, in modo asciutto e lapidario:

«le urne si trovavano dentro un ospizio, dove non avevano potuto né tenersi comizi, né manifesti essere affissi, né venderci giornali»³⁸.

Per concludere sul punto: la mancanza di “consapevolezza” da parte dei singoli (per ragioni “naturali” – come nel caso dei “minorati” psichici e fisici “ospiti” del Cottolengo – o “artificiali” – come la mancanza di strumenti di informazione o il rifiuto delle persone di interessarsi alle questioni pubbliche, e quindi di *comprendere* i problemi che devono essere affrontati –), unita alla difficoltà di formazione di un’“opinione pubblica” informata e “consapevole” (per le ragioni legate al “contesto digitale” che abbiamo evidenziato prima), determina, nell’attuale periodo storico, decisioni politiche spesso inadeguate. Ma soprattutto, contraddice e “mette in scacco” *la stessa democrazia costituzionale* come regime fondato sul suffragio universale e sull’uguaglianza del voto, e dunque sulla partecipazione di *tutti* i cittadini all’assunzione delle decisioni politiche fondamentali.

Da questo punto di vista non sembra casuale che, nel periodo in cui viviamo, riprendano “fiato” le teorie *anti-democratiche*: esse – come i loro antecedenti storici fin dal periodo post-Rivoluzione francese³⁹ – criticano radicalmente *proprio l’uguaglianza politica* e propongono (ed in parte, purtroppo, contribuiscono a realizzare nei fatti) il ritorno a forme oligarchiche di gestione della cosa pubblica (il “governo dei pochi”, magari presentati come i “migliori” della società), quando non personalistiche o, addirittura, dittatoriali.

³⁷ Per questa notazione v. ancora E. GROSSO, *Malattia mentale e suffragio universale*, cit., p. 11.

³⁸ I. CALVINO, *La giornata d’uno scrutatore*, cit., p. 13.

³⁹ Per le quali (sempre in riferimento al racconto di Calvino) si rinvia ancora a E. GROSSO, *Malattia mentale e suffragio universale*, cit., pp. 6 ss.

3. Le azioni istituzionali volte a promuovere una cittadinanza consapevole e a rafforzare la democrazia. In particolare l'«educazione (o «pedagogia») costituzionale»

Di fronte al *contesto* descritto finora, ed alle “sfide” profonde che esso oggi pone, le democrazie costituzionali in genere – e l'Italia, per quanto qui più interessa, in particolare – sono chiamate a fornire “risposte” adeguate. Senza voler drammatizzare la situazione attuale, è tuttavia in gioco, come si comprende, lo “stato di salute” della democrazia costituzionale come regime politico fondato sull'uguaglianza dei cittadini e sulla garanzia dei diritti (ed incaricato di realizzarle entrambe).

In questa sede si intende prospettare tre possibili “risposte” a tale situazione. Esse – va sottolineato – sono tutte affidate in primo luogo (ancorché non esclusivamente) alle *istituzioni pubbliche*, e sono perciò definibili come «azioni istituzionali» volte alla “cura” ed al rafforzamento della democrazia.

Si tratta dunque:

- 1) della «promozione» della cultura e della ricerca scientifica;
- 2) della «valorizzazione» e «condivisione» della cultura e della ricerca («azioni», queste, spettanti soprattutto all'Università);
- 3) dell'«educazione» (o «pedagogia») costituzionale.

L'insegnamento della Costituzione a scuola, oggetto della presente riflessione, rientra nella terza «azione»: esso perciò trova il suo significato profondo – ed il suo scopo “politico”, nel senso proprio del termine (riguardante la *pòlis*, la comunità dei cittadini) – precisamente nel rafforzamento della democrazia, mediante la *promozione nei ragazzi più giovani di una cittadinanza “piena” e consapevole*⁴⁰.

Prima però di soffermarci sulla scuola e di analizzare come la legislazione italiana abbia inteso perseguire questo fondamentale obiettivo, è opportuno esaminare brevemente le tre «azioni istituzionali» indicate e, in particolare, l'«educazione/pedagogia costituzionale» al cui interno si colloca tale legislazione.

La «promozione» della cultura e della ricerca scientifica – in primo luogo – consiste nell'insieme delle attività volte a favorire lo «sviluppo» della cultura e della ricerca stesse, secondo la formula dell'art. 9 della Costituzione.

Questa disposizione, collocata significativamente tra i Principi fondamentali della nostra Carta, affida tali

⁴⁰ Sul punto si tornerà più avanti, nel § 4. Qui basti ricordare, per intanto, che tale significato “pedagogico” – e quindi “politico” – dell'insegnamento della Costituzione nella scuola era stato già individuato dagli stessi Costituenti: come rammenta A. POGGI, *L'insegnamento dell'educazione civica nella scuola italiana: una continuità... discontinua*, in corso di pubblicazione, § 1, P11 dicembre 1947 (appena dieci giorni prima del voto finale sulla Costituzione, che sarebbe entrata in vigore il 1° gennaio 1948) l'Assemblea Costituente «approvò all'unanimità un ordine del giorno presentato da Moro, Franceschini, Ferrarese, Sartor in cui si chiedeva: “che la nuova Carta costituzionale trovi senza indugio adeguato posto nel quadro didattico delle scuole di ogni ordine e grado, al fine di rendere consapevole la giovane generazione delle raggiunte conquiste morali e sociali che costituiscono ormai sacro retaggio del popolo italiano”. Un ordine del giorno assai preciso, perlomeno su due aspetti: l'introduzione di un apposito insegnamento in tutte le scuole italiane; un insegnamento dal contenuto specifico: la Costituzione italiana».

compiti alla «Repubblica» nel suo complesso: essa, perciò, chiama tanto lo Stato quanto gli enti territoriali minori ad operare (e a *co*-operare tra loro) per questo scopo⁴¹.

Il nesso tra la «promozione» della cultura ed il rafforzamento della democrazia, in generale e nel contesto italiano, emerge con chiarezza da queste parole di Lorenza Carlassare: «democrazia è una parola che per non perdere di senso deve combinarsi e arricchirsi con altri concetti, con altre parole: la prima è *cultura*. ... Democrazia e cultura camminano insieme, l'una non può esistere senza l'altra. ... Chi non sa leggere né scrivere [ma si potrebbe dire, in generale, chi è *privo di cultura*: n.d.A.] è fuori dal sistema della comunicazione, l'informazione non lo raggiunge; all'oscuro di ciò che avviene, del contesto istituzionale, politico ed economico, *non è in grado di formarsi un giudizio, va a votare alla cieca, difficilmente è in grado di esprimere una volontà cosciente*. ... In uno Stato democratico la risposta non può che essere ... *l'eliminazione dell'ignoranza e la diffusione della cultura* per mettere tutti in condizione di partecipare in modo cosciente»⁴². Come si vede, viene evocato proprio il problema del “voto inconsapevole” di cui si è parlato in precedenza.

Quanto – in secondo luogo – alla «*valorizzazione*» e «*condivisione*» della cultura e della ricerca, queste «azioni istituzionali» non coincidono pienamente con la «promozione», appena ricordata. Quest'ultima infatti, anche dal punto di vista concettuale, ha per oggetto la cultura e la ricerca scientifica essenzialmente nel loro “stato embrionale”, nel momento in cui vengono ad esistenza (o meglio, sorgono di volta in volta le loro manifestazioni concrete). La «*valorizzazione*» e la «*condivisione*», invece, fanno riferimento ad un momento successivo: presuppongono, cioè, che la cultura e la ricerca scientifica *siano già* presenti e sviluppate in un dato contesto. Esse si identificano, quindi, con l'insieme delle attività volte a *diffondere nella società* la cultura e la ricerca ed i loro “risultati”⁴³.

Se è così, si può ritenere che, mentre la «promozione» della cultura e della ricerca spetta (come si è visto sopra) a tutti gli enti costitutivi della Repubblica – Stato, Regioni, Comuni, ecc. –, la loro «*valorizzazione*» e «*condivisione*» è a carico specialmente dell'*Università*. Essa, infatti, è nel nostro sistema la principale istituzione pubblica deputata a svolgere la ricerca scientifica (oltre che a erogare la didattica agli studenti): è quindi naturale, ed anzi doveroso in quanto si tratta di un'istituzione finanziata dai cittadini tramite le tasse, che l'Università condivida con la società i “risultati” delle sue ricerche e, dunque, la «*cultura*» intesa in senso ampio, a beneficio di tutti.

⁴¹ Al riguardo v. G. REPETTO, *Articolo 9*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna, 2018, vol. I, pp. 71 ss.; in precedenza F. MERUSI, *Art. 9*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna – Roma, 1975, vol. I, pp. 434 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9*, in *Commentario della Costituzione italiana* a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, vol. I, pp. 221 ss.

⁴² L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012, pp. 60 s.

⁴³ Questi ultimi per la ricerca, in particolare.

Questa attività di «valorizzazione» e «condivisione» della ricerca scientifica nel linguaggio universitario – ma anche nell’ordinamento italiano vigente –, com’è noto, è chiamata «Terza missione» dell’Università (proprio a sottolineare, da un lato, il suo carattere doveroso, dall’altro lato, il suo aggiungersi e “completare” i due compiti della ricerca e della didattica). Tra le molte iniziative in cui può estrinsecarsi – conferenze e dibattiti pubblici, programmi radiofonici, televisivi e sul *web* rivolti al “grande pubblico”, registrazione di brevetti che le imprese e i cittadini possono utilizzare, pubblicazioni in “accesso aperto” sul *web*, attività rivolte alle scuole o di tutela della salute pubblica, come le campagne di *screening* della popolazione – rivestono un’importanza particolare quelle di «*Public Engagement*». Quest’ultimo (concetto enucleato nell’ambito universitario anglosassone⁴⁴) è definito «l’insieme di attività organizzate istituzionalmente [da un] ateneo o dalle sue strutture, senza scopo di lucro, con valore educativo, culturale e di sviluppo della società e rivolte a un pubblico non accademico»⁴⁵.

E’ utile ricordare, nel contesto della presente riflessione, che la «Terza missione» dell’Università – ed il «*Public Engagement*» in modo particolare – negli ultimi anni hanno conosciuto uno sviluppo significativo⁴⁶: ciò testimonia un cambiamento culturale in corso negli Atenei e nei loro docenti, nel segno di una maggiore attenzione – ed “apertura” – alla società e alle sue istanze e bisogni rispetto al passato. Questo stesso volume è il risultato di un progetto di ricerca, ma soprattutto di «Terza missione», che ha visto

⁴⁴ La definizione “ufficiale” di questo concetto – data dal *National Co-ordinating Centre for Public Engagement* del Regno Unito – è: «insieme dei modi in cui l’attività e i benefici di formazione e ricerca possono essere condivisi con il pubblico. Il *Public Engagement* – si specifica inoltre – è, per definizione, un *processo a due vie*, che prevede ascolto e interazione [tra l’Università e la società: n.d.A.], con l’obiettivo di generare *vantaggio reciproco*» (corsivi di chi scrive).

⁴⁵ *Linee guida per la compilazione della Scheda Unica Annuale Terza Missione e Impatto Sociale SUA-TM/IS per le Università*, 7/11/2018. Una prima definizione di *Public engagement* era stata data dall’ANVUR in occasione della Valutazione della Qualità della Ricerca degli anni 2004-2010: «nell’ambito della VQR si tiene conto anche della *propensione delle strutture [cioè dei singoli Atenei: n.d.A.] all’apertura verso il contesto socio-economico, esercitata attraverso la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze*» (corsivi di chi scrive). Più di recente, in Italia, la Rete APEnet – Rete italiana degli Atenei ed Enti di Ricerca per il *Public engagement*, costituita nel 2018 e composta da 46 Università e 4 Enti di ricerca, nel [Manifesto per il valore pubblico della conoscenza](#), ha individuato sei “parole-chiave” che esprimono il significato di *Public engagement* e ne ispirano lo sviluppo concreto: responsabilità, circolarità, reciprocità, diversità, trasparenza, sostenibilità.

⁴⁶ A titolo di esempio, si possono richiamare: nell’Università di Torino, l’emanazione di [bandi di Ateneo “dedicati”](#) per il finanziamento specifico di progetti di *Public Engagement* (svolti dai docenti in *partnership* con soggetti esterni e rappresentanti del territorio); la “[Scuola di Cittadinanza Torino-Cuneo](#)” del Dipartimento di Giurisprudenza, iniziativa volta a presentare ai cittadini alcune grandi questioni legate ai diritti e doveri di cittadinanza e oggetto di dibattito pubblico, con un linguaggio accessibile a tutti (iniziativa dalla quale sono scaturiti i volumi [Tra emergenza, eccezione e precauzione. Diritti e doveri di cittadinanza di fronte alla pandemia Covid-19](#), a cura di L. Imarisio, M. Malvicini e G. Sobrino, cit., e [Diritti e doveri oltre l'emergenza? Dalla pandemia Covid-19 verso nuovi modelli di convivenza](#), a cura di L. Imarisio, G. Sicherera e G. Sobrino, Università degli Studi di Torino, Torino, 2021, entrambi consultabili in *open access*); in altri Atenei – e concentrandosi sempre sulle iniziative aventi ad oggetto la diffusione della conoscenza della Costituzione e dei suoi principi –, la “Scuola di formazione per una consapevole cultura costituzionale” dell’Università di Ferrara (dalla quale è scaturito il bel volume di C. BERGONZINI, *Con la Costituzione sul banco. Istruzioni per l'uso della Costituzione nelle Scuole*, Franco Angeli, Milano, 2° ed. 2019); l’iniziativa “La Costituzione...aperta a tutti” dell’Università di Roma Tre (dalla quale sono scaturite [tre edizioni](#) dell’omonimo volume, a cura di Marco Ruotolo e Marta Caredda, edito da Roma TrE-Press e consultabili in *open access*); la “Scuola per una cittadinanza consapevole” dell’Università del Piemonte Orientale.

confrontarsi ed interagire due Dipartimenti universitari e gli alunni ed insegnanti di diversi istituti scolastici di Torino e Provincia⁴⁷.

La terza (e più importante ai nostri fini) «azione istituzionale» volta a promuovere una cittadinanza consapevole, e quindi a rafforzare la democrazia, consiste nell'«educazione» – o «pedagogia» – costituzionale. Con questa espressione si designano tutte le iniziative realizzate, appunto, dalle istituzioni della Repubblica (statali, regionali, ecc.), tese (1) a diffondere nella collettività la conoscenza della Costituzione e dei suoi principi e (2), in modo particolare, a “educare” i cittadini ad essi, alla loro osservanza e rispetto; e ciò mostrando la loro concreta importanza per la vita associata e individuale (di qui la locuzione «pedagogia costituzionale», che richiama l'educazione dei bambini al rispetto di determinati principi)⁴⁸. Discorsi pubblici; celebrazioni e commemorazioni di cittadini o eventi “esemplari”; conferimento di premi o medaglie per coloro che si sono distinti nell'attuazione dei valori e precetti costituzionali; percorsi didattici, laboratori e concorsi “a tema” rivolti alle scuole; visite organizzate presso le sedi delle istituzioni (i “luoghi della democrazia”): sono solo alcuni esempi di iniziative di «educazione costituzionale» tratti dall'esperienza pratica.

L'«educazione»/«pedagogia» costituzionale – proprio in quanto mira a consolidare la Costituzione ed il “patto” politico- sociale che ne è alla base, e ad alimentare il senso di appartenenza dei cittadini alla Repubblica⁴⁹ – in linea di principio rappresenta un'«azione» positiva, e pure necessaria in una democrazia (appunto) costituzionale. Come insegna la storia, nessun regime politico, e la democrazia in modo particolare, può “reggersi” infatti in assenza di un consenso diffuso dei consociati circa i suoi principi fondanti. In questa prospettiva, *tutte* le istituzioni pubbliche sono perciò chiamate a “fare educazione costituzionale”, in modo compatibile con il loro ruolo nell'ordinamento⁵⁰. Ed il fatto che tale «azione» spetti in primo luogo alle istituzioni pubbliche non esclude, peraltro, che essa possa essere svolta anche da soggetti e istituzioni di natura privata, di vario genere (si pensi all'attività di questo tipo di molte istituzioni culturali ed associazioni del c.d. «Terzo settore»).

Dal punto di vista pratico, tuttavia, l'attività di cui trattasi presenta un problema (in certa misura comune a tutte quelle con finalità educative): come realizzarla senza violare la libertà delle persone – prima di tutto quella di pensiero –, su cui a sua volta si fonda la democrazia costituzionale (artt. 19 e 21 Cost. italiana).

⁴⁷ V. *retro*, nota 1.

⁴⁸ Sulla «pedagogia costituzionale» ed i suoi risvolti istituzionali v., in particolare, E. CHELI, *Il capo dello Stato: un ruolo da ripensare*, in *Il Mulino*, n. 3, 2013, pp. 436 ss., e (soprattutto in relazione alle dinamiche dell'“opinione pubblica”) L. CONTE, *Questioni costituzionali*, *op. cit.*, pp. 324 ss.

⁴⁹ Anche l'insegnamento della lingua italiana e la sua «valorizzazione» (o se si preferisce, l'«educazione linguistica» dei cittadini), di cui il progetto alla base di questo volume è un esempio, hanno queste finalità “civili”: come ha affermato la Corte Costituzionale nella sentenza n. 42/2017, la lingua infatti – come la Costituzione – è veicolo di cultura e di senso di appartenenza dei cittadini ad una medesima comunità politica.

⁵⁰ Per esempio, è diversa l'attività “educativa” svolta dalle istituzioni di natura politica, come il Parlamento, da quella degli organi di garanzia come il Presidente della Repubblica o la Corte Costituzionale.

La domanda che si pone, al riguardo, è se sia possibile “educare” i cittadini alla democrazia ed al rispetto dei principi costituzionali senza al contempo “tradire” la Costituzione stessa e violare un suo principio fondamentale, come appunto la libertà⁵¹.

Al riguardo vale la pena ricordare che la Corte Costituzionale, nell’ordinanza n. 132/2020, ha affermato che «i principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione ... esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica», e che «il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti». Tra questi «punti di vista ... e orientamenti culturali» – ha sottolineato la Corte – vi sono anche quelli che esprimono una «critica aspra e polemica delle condotte di chi [detiene] posizioni di potere»⁵². Vista da questa diversa angolazione, la «pedagogia costituzionale» – nella misura in cui “esalta” i principi della Costituzione e li presenta come principi “buoni”, che è *necessario* osservare nella vita associata e pure individuale – corre il rischio di essere un’attività negativa, “unilaterale” e perciò, in ultima analisi, dannosa per la democrazia costituzionale.

Per esempio (attingendo dall’esperienza istituzionale recente), ha suscitato dibattito l’iniziativa approvata in questa legislatura dal Senato, su proposta della senatrice a vita Liliana Segre, di istituire una “Commissione straordinaria” finalizzata al «contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo, e istigazione all’odio e alla violenza», con particolare riguardo al mondo del *web*⁵³. A questa Commissione è stato infatti attribuito – tra gli altri – il potere di «segnalare agli organi di stampa ed ai gestori dei siti internet casi di fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all’odio e alla violenza nei confronti di persone o gruppi sociali sulla base di alcune caratteristiche, quali l’etnia, la religione, la provenienza, l’orientamento sessuale, l’identità di genere o di altre particolari condizioni fisiche o psichiche»; e soprattutto, di chiedere «la rimozione dal web dei relativi contenuti ovvero la loro deindicizzazione dai motori di ricerca». Non vi è dubbio che l’iniziativa ricordata – dal chiaro valore educativo/“pedagogico”, specialmente nei confronti delle nuove generazioni – sia meritoria e del tutto coerente con il dettato costituzionale, che certamente osteggia fenomeni come il razzismo, l’antisemitismo e l’intolleranza, purtroppo oggi assai diffusi nella Rete. Tuttavia ha fatto discutere, anche i costituzionalisti, l’attribuzione ad una Commissione parlamentare di poteri come quelli appena menzionati: il rischio prospettato è che essi possano tradursi (magari anche non volutamente) in un’indebita “censura” nei confronti di forme lecite di manifestazione del pensiero degli individui⁵⁴.

⁵¹ Su questa delicata problematica v. ancora L. CONTE, *Questioni costituzionali*, *op. cit.*, pp. 317 ss.

⁵² Corte Cost., ordinanza n. 132/2020, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

⁵³ C.d. “Commissione Segre”, la cui mozione istitutiva è consultabile [qui](#).

⁵⁴ Su questo dibattito, ed i relativi termini, v. ancora L. CONTE, *Questioni costituzionali*, *op. cit.*, pp. 315 ss.

Nel concreto svolgimento delle attività di «educazione costituzionale» è allora necessario che le istituzioni pubbliche (a partire dalla scuola, come vedremo oltre) adottino un *approccio* corretto. Tale approccio dovrebbe basarsi innanzitutto sul principio del pluralismo: un architrave del nostro sistema democratico, che esprime il pieno riconoscimento della libertà di pensiero e di espressione individuale.

In secondo luogo, dal punto di vista del “*metodo*” dell’«educazione costituzionale», una buona regola consiste nel presentare la Costituzione ed i suoi contenuti in modo *problematico*, non “assertivo” o, addirittura, “catechetico”. Si tratta cioè di mettere in luce il fatto che i principi e le regole della Carta costituzionale sono il frutto di un faticoso compromesso tra parti politiche e sociali contrapposte, che fino a poco tempo prima si erano combattute aspramente (un «armistizio», come viene definito⁵⁵). Sono dunque, detti principi e regole, “prodotti” imperfetti, come tutto ciò che ha i “piedi piantati” nella storia; anche se moralmente e politicamente nobili. E’ necessario, inoltre, rimarcare che i principi costituzionali “vivono” nel tempo, e quindi si evolvono insieme alla società che regolano: perciò possono essere applicati in modo più o meno intenso – e talvolta anche contestati – a seconda dei diversi momenti storici. Non presentare la Costituzione, in altri termini, come un insieme di “verità evangeliche”, intrinsecamente e necessariamente “buone”, alle quali prestare fede ed obbedienza per il solo fatto che esistono e sono state affermate in un determinato momento storico: come ha scritto di recente Nicolò Zanon a proposito della «pedagogia costituzionale» della Corte, nell’«educazione alla Costituzione» bisogna guardarsi dal «[coltivare] ... obbiettivi e programmi caritatevoli o salvifici da realizzare», dal «diffondere una sorta di “catechismo costituzionale”, in cui [indicare] “valori” costituzionali di volta in volta ... minacciati e da difendere»⁵⁶.

Con questi criteri di massima, sembra possibile fare una “buona” «educazione costituzionale», rispettosa della libertà degli individui e del pluralismo che connota la nostra società e, come tale, esente dai rischi (e dalle conseguenti critiche) sopra indicati. A questo fine è opportuno – in particolare – che i decisori politici, da un lato, e le istituzioni scolastiche, dall’altro lato, si interrogino sulle modalità più adeguate per l’*insegnamento scolastico* della Costituzione, che rappresenta la prima forma di «educazione costituzionale» dei cittadini⁵⁷.

Per concludere questa parte del discorso ed evidenziare il rapporto di strumentalità esistente (anche) tra tale «azione istituzionale» e la “costruzione del cittadino informato e consapevole” di cui si è parlato in

⁵⁵ Per tutti, M. DOGLIANI – I. MASSA PINTO, *La crisi costituzionale italiana nell’attuale fase della “lotta per la Costituzione”*, in Costituzionalismo.it, n. 1, 2006, § 1.

⁵⁶ N. ZANON, *Su alcune questioni e tendenze attuali intorno alla motivazione delle decisioni della Corte costituzionale, tra forma e sostanza*, Introduzione al volume a cura di M. Losana e V. Marcenò, *Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”. Incontri sulla giurisprudenza costituzionale*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020 (consultabile in *open access*), pp. 23 s.

⁵⁷ In proposito si vedano le considerazioni e gli esempi pratici esposti nel capitolo di Fabio Longo e Francesca Paruzzo, in questo volume; nonché, precedentemente, C. BERGONZINI, *Con la Costituzione sul banco*, *op. cit.*

precedenza, si possono richiamare due esempi “illustri” di «pedagogia costituzionale», che vengono dalle due più importanti istituzioni di garanzia del nostro ordinamento: il Presidente della Repubblica e la Corte Costituzionale.

Il Presidente della Repubblica, in primo luogo (limitiamo il discorso alla Presidenza Mattarella, ma si tratta di una tendenza in buona misura comune a tutti i Presidenti che si sono succeduti soprattutto negli ultimi decenni, e che perciò può ormai dirsi propria dell'*istituzione* presidenziale⁵⁸), ricorre con frequenza a strumenti di intervento diretto nei confronti dell’“opinione pubblica”, al fine di richiamare l’importanza dei principi costituzionali e l’esigenza della loro condivisione e rispetto nella comunità nazionale.

Risultano particolarmente significativi, ai fini delle presenti notazioni, i *discorsi* tenuti dal Presidente Mattarella in determinate occasioni pubbliche – come le inaugurazioni dell’anno accademico delle Università – perché, nell’ambito della loro generale finalizzazione “pedagogica”, sottolineano specificamente il rilievo *della cultura e della ricerca scientifica* ed il “ruolo costituzionale” delle istituzioni educative⁵⁹. Solo a titolo di esempio, si possono ricordare i discorsi nei quali il Presidente della Repubblica ha evidenziato che la ricerca scientifica «è dotata di un *forte significato “sociale” e “politico”*», in virtù dello «spirito di apertura» che la caratterizza; e ha definito la scuola e l’Università «*istituzion[i] cardine dello Stato democratico*», in quanto «comunità educant[i], che muov[ono] dalla vita, dai problemi di ogni giorno, per *formare persone libere*»⁶⁰.

La Corte Costituzionale, in secondo luogo, presenta oggi un esempio interessante (ed anche controverso, proprio dal punto di vista del “metodo” seguito) di «educazione – o pedagogia – costituzionale». A differenza del Presidente della Repubblica, solo di recente quest’organo ha acquisito una rilevante “proiezione esterna”, verso l’“opinione pubblica”: ciò mediante una vera e propria “rivoluzione comunicativa”, caratterizzata da numerosissime – e crescenti in numero e “qualità” – iniziative volte ad “entrare in contatto” con la generalità dei cittadini, in modo sia diretto (cioè senza la mediazione dei mezzi di comunicazione tradizionali per veicolare tali iniziative) che indiretto (cioè *con* l’intervento/aiuto dei *media*)⁶¹.

La Corte oggi svolge un’intensa attività di «educazione»/«pedagogia costituzionale». Lo strumento principale da essa individuato a tale scopo, negli ultimi tre anni prima dell’“emergenza- Covid”, è

⁵⁸ Sulla «pedagogia costituzionale» del Presidente della Repubblica v., in particolare, E. CHELI, *Il capo dello Stato: un ruolo da ripensare*, cit., pp. 436 ss.

⁵⁹ Al riguardo, per un’efficace ricostruzione e alcuni esempi significativi, v. L. CONTE, *Questioni costituzionali*, op. cit., pp. 326 ss. (ove anche ampi riferimenti bibliografici).

⁶⁰ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della cerimonia di inaugurazione dell’anno scolastico 2018/2019*, cit.

⁶¹ Su questa tendenza della Corte Costituzionale italiana, e le relative criticità di “metodo” e di “merito”, sia consentito rinviare a G. SOBRINO, «*Uscire dal Palazzo della Consulta: ma a che scopo? E in che modo? La “rivoluzione comunicativa” della Corte nell’attuale fase della giustizia costituzionale*», in questa *Rivista*, n. 15, 2020 (numero monografico “*Sofferenze e insofferenze della giustizia costituzionale*”), pp. 172 ss.

L'iniziativa chiamata «*Viaggio in Italia*», articolata in due “sezioni”: «*La Corte Costituzionale nelle scuole*» e «*La Corte Costituzionale nelle carceri*». Essa consiste in un ciclo di incontri tra i giudici costituzionali e dall'altra parte rispettivamente, gli studenti delle scuole e i detenuti delle carceri italiane. Tali incontri hanno ad oggetto la Costituzione ed i suoi principi, e, in secondo luogo, le caratteristiche e le funzioni della Corte Costituzionale; essi sono concepiti come un dialogo tra il giudice della Corte che vi partecipa ed il suo “pubblico”. Dopo un intervento (/“lezione”) del giudice, che trae spunto da una “parola” della Costituzione, vi è una parte nella quale gli studenti e i detenuti pongono al giudice delle domande e questi offre delle risposte, spesso in termini colloquiali e diretti. Sia gli incontri nelle scuole che quelli nelle carceri, tra l'altro, vengono diffusi alla collettività tramite il sito *web* ed il canale *Youtube* della Corte Costituzionale, nei quali l'Ufficio stampa della Corte Costituzionale pubblica la relativa documentazione e, per ogni incontro, la registrazione video ed un “*report*” del giudice costituzionale. Inoltre il «*Viaggio*» nelle carceri ha dato luogo alla realizzazione di un “docu-film” – intitolato «*Viaggio in Italia: la Corte Costituzionale nelle carceri*» –, che è stato trasmesso sulle reti Rai e (sempre prima dell’“emergenza Covid”), in tutto il Paese attraverso proiezioni organizzate dalla Corte stessa nelle scuole o in altri luoghi pubblici. Assai significative, dal punto di vista delle presenti notazioni, sono le *motivazioni* che la Corte Costituzionale ha indicato (a loro volta, pubblicamente) per l'organizzazione del «*Viaggio in Italia*». Circa il «*Viaggio*» nelle *scuole*, in primo luogo, la Corte ha affermato la volontà di «accrescere nelle nuove generazioni, protagoniste del futuro, la consapevolezza e la condivisione dei valori costituzionali, collante del nostro stare insieme...»: il «*Viaggio in Italia*» è «un'importante occasione di *incontro tra la Corte e il Paese reale*, con particolare attenzione ai giovani»⁶². Quanto al «*Viaggio*» nelle *carceri*, dall'altro lato (intrapreso successivamente a quello nelle scuole, ma divenuto presto centrale nella “comunicazione pubblica” della Corte Costituzionale), l'allora Presidente Lattanzi, in un discorso pronunciato nell'incontro inaugurale presso il carcere di Rebibbia, ha evidenziato che «la Corte ha avvertito l'esigenza di *uscire dal Palazzo della Consulta*, di farsi conoscere e al tempo stesso di conoscere, di incontrare persone e di mettersi in discussione». E, soprattutto, che «il nostro discorso nelle carceri, il nostro “racconto”, vuole rappresentare il *ricoscimento costituzionale della dignità delle persone detenute*, vuole indicare che tra il “dentro” e il “fuori” delle mura del carcere non esistono barriere ideali, ma solo barriere fisiche, e che *nella Carta costituzionale il carcere non significa esclusione ma impegno per l'inclusione*, attraverso un'opera di risocializzazione alla quale non deve mancare l'apporto delle stesse persone detenute»⁶³.

Successivamente, nella *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale* presentata alla stampa il 21 marzo 2019, sempre il Presidente della Corte Lattanzi – nel ricordare queste due iniziative rivolte all’“opinione

⁶² Così, rispettivamente, i «[comunicati stampa](#)» di presentazione delle singole “tappe” del «*Viaggio*» ed il «Report finale» del 2018 (corsivi di chi scrive).

⁶³ G. LATTANZI, *Costituzione e carcere*, consultabile anch'esso nel [sito web della Corte Costituzionale](#).



pubblica” – ha detto che la Corte «è uscita dal Palazzo della Consulta per parlare della Costituzione, per raccontarla, e ha intrapreso dei “viaggi”. Il “viaggio” è una metafora che indica l’incontro dei giudici della Corte con i ragazzi delle scuole di tutte le regioni e con i detenuti di vari istituti di pena. ... L’idea che ci ha mosso era quella di diffondere la cultura della Costituzione, farne capire i valori ma anche la protezione che essa rappresenta per tutti ... Il nostro è stato innanzi tutto un racconto della Costituzione: come è nata dalle macerie di una guerra disastrosa, dopo il fascismo e le leggi razziali, chi erano i padri costituenti e quali erano i loro obiettivi e i loro progetti, come la Costituzione ha accompagnato l’evoluzione del Paese, anche attraverso l’opera della Corte costituzionale, come sia ancora attuale, e come le sue parti siano tra loro collegate, dando luogo a un meccanismo complesso che sarebbe pericoloso modificare. Ma il vero significato della nostra iniziativa è emerso durante il “viaggio”: strada facendo si è capito che il nostro non era un discorso retorico, che la Costituzione non è una legge come le altre, sia pure posta a un livello superiore, ma qualcosa di diverso, un lascito dei costituenti, che sta a tutti noi e soprattutto ai giovani custodire e conservare».

Come si vede, un chiarissimo (e “proclamato” apertamente) esempio di «pedagogia costituzionale», da parte di una delle due massime istituzioni di garanzia della nostra Repubblica.

4. L’insegnamento della Costituzione a scuola: significato “politico”, nell’attuale contesto, ed evoluzione della legislazione italiana in materia

Si è detto in precedenza che l’insegnamento della Costituzione (e più in generale, dei diritti e doveri «di cittadinanza») nella scuola rappresenta la prima forma di «educazione costituzionale» dei cittadini che le istituzioni della Repubblica possono (anzi, *devono*) mettere in atto. Tale attività, infatti, determina la trasmissione a tutti i consociati, a partire dalla più giovane età, dei principi e valori fondativi della convivenza civile e, nello specifico, della nostra comunità nazionale.

Tale processo di trasmissione, e di conseguente diffusione, dei principi costituzionali, inoltre, avviene nel contesto di un’istituzione educativa “generalista”, “a trecentosessanta gradi” potremmo definirla: un’istituzione, cioè, incaricata dall’ordinamento dello Stato di insegnare tutte le discipline principali che compongono il bagaglio culturale necessario dei ragazzi⁶⁴. L’inserimento dell’«educazione costituzionale» tra queste discipline – nella forma della “nuova” Educazione civica, come vedremo nel paragrafo successivo – e la loro saldatura entro un progetto educativo ad ampio spettro, fanno sì che la scuola possa

⁶⁴ A differenza dell’Università, che propone evidentemente Corsi di Studio ed insegnamenti di natura “*specialistica*” e differenziata da Facoltà a Facoltà, in vista dell’inserimento professionale degli studenti (pur nel quadro – soprattutto in tempi recenti – di una crescente interdisciplinarietà e attenzione ai risvolti “culturali” in senso ampio delle proprie attività di didattica e di ricerca).

essere davvero un'istituzione (o l'istituzione per eccellenza, come ebbe a dire Calamandrei⁶⁵) “al servizio” della democrazia e del suo, sempre necessario, rafforzamento. In questo (come pure si è detto sopra) risiede lo scopo – o se si preferisce, il significato – “politico” (nel senso “vero” e più alto del termine: riguardante cioè la *pòlis*, la collettività) dell'insegnamento scolastico della Costituzione.

In questa prospettiva pare opportuno richiamare ancora una volta le parole del Presidente della Repubblica Mattarella. In occasione dell'inaugurazione dell'anno scolastico 2020/2021 – segnato, come sappiamo, dalla pandemia e dalle sue gravi ripercussioni proprio (tra gli altri aspetti) sull'istruzione scolastica – egli ha sottolineato che la scuola «serve», in particolare, a «*formare cittadini consapevoli, a sconfiggere l'ignoranza con la conoscenza, a frenare le paure con la cultura, a condividere le responsabilità*». E citando una lettera ricevuta da una classe quinta elementare durante il *lockdown* della primavera 2020, nella quale gli alunni avevano scritto di non sapere prima «che la libertà fosse anche sulla strada verso la scuola», ha ricordato che «la scuola è davvero un cammino di libertà, verso la conoscenza, verso *la piena cittadinanza*. Questa strada è piena di valori e di opportunità, che non sempre riconosciamo subito»⁶⁶.

Il legislatore italiano ha già da tempo, per la verità, individuato tale collegamento “teleologico” tra l'istruzione scolastica – ed in particolare l'insegnamento della Costituzione – e, dall'altra parte, lo sviluppo nella società di una cittadinanza “piena” e consapevole.

Risale agli anni Cinquanta dello scorso secolo, com'è noto, su iniziativa di Aldo Moro⁶⁷, l'introduzione nei programmi scolastici dell'insegnamento di «Educazione civica» (d.P.R. n. 585/1958⁶⁸). Secondo la “Premessa” del relativo decreto questa disciplina aveva lo scopo precipuo – ed ambizioso – di collegare («[creare] rapporti di mutua collaborazione» tra) la «Scuola e [la] Vita» dei giovani. Essa (o per meglio dire: i dirigenti politici di allora, che l'avevano introdotta) presupponeva un “bisogno naturale di cittadinanza” da parte degli alunni: «il desiderio di “essere un cittadino” più o meno consapevole è radicato nei giovani, *connaturale alla loro personalità*, ed è un dato fondamentale positivo per la loro completa formazione umana»⁶⁹. Pur dovendo, perciò, l'Educazione civica «essere presente in ogni insegnamento» scolastico – con carattere di “trasversalità”, diremmo oggi –, essa era configurata dal decreto “Moro” come una

⁶⁵ Nel celebre discorso dell'11 febbraio 1950 tenuto al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale, pubblicato in *Scuola democratica*, Supplemento al n. 2 del 20 marzo 1950, pp. 1 ss. (e reperibile anche [on line](#)).

⁶⁶ [Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'inaugurazione dell'anno scolastico 2020/2021](#) (Vò (Padova), 14/9/2020).

⁶⁷ Che allora ricopriva l'incarico di Ministro della Pubblica istruzione.

⁶⁸ Intitolato «Programmi per l'insegnamento dell'EC negli istituti e scuole di istruzione secondaria e artistica».

Sul fondamentale “decreto Moro”, e più in generale sull'evoluzione della legislazione italiana in merito all'insegnamento di Educazione civica, si vedano A. POGGI, *Non cognitive skills, cittadinanza ed educazione civica*, in ID. – G. CHIOSSO – G. VITTADINI (a cura di), *Viaggio nelle character skills. Persone, relazioni, valori*, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 185 ss., e ID., *L'insegnamento dell'educazione civica nella scuola italiana, op. cit.*, §§ 2 e seguenti.

⁶⁹ Corsivi di chi scrive.

materia autonoma: aveva un «quadro didattico, ... orario e programmi» propri, differenti per cicli scolastici⁷⁰.

Più specificamente (e per quanto rileva in questa sede), all'Educazione civica avrebbero dovuto essere dedicate due ore mensili, da parte del docente di storia che ne era il responsabile. Nella trattazione della materia avrebbe dovuto essere «costante» il «riferimento alla Costituzione della Repubblica, ... nei cui principi fondamentali si esprimono i valori morali che integrano la trama spirituale della nostra civile convivenza»⁷¹.

È altresì noto (per essere stato sperimentato in prima persona da generazioni diverse di studenti) che l'insegnamento di Educazione civica non ha rispettato in concreto – e nel complesso – questi criteri ispiratori e di metodo. Esso, anzi, è progressivamente “evaporato” dai programmi della scuola, si è fatto via via più sfuggente ed episodico, sino a ricoprire un ruolo del tutto marginale nella formazione degli alunni e, conseguentemente, nella percezione collettiva. Come si legge in un documento dello stesso Ministero dell'Istruzione del 2009⁷², «la storia cinquantennale dei tentativi di istituire un insegnamento di *educazione civica* nella scuola rivela successi, intuizioni nobili e soluzioni ingegnose, ma anche vari insuccessi»⁷³.

Non è possibile soffermarsi qui sulle ragioni di tale (complessivo) «insuccesso». E' però opportuno ricordare che all'inizio degli anni Duemila, proprio muovendo dalla sua constatazione, era stato fatto un primo tentativo – almeno nelle dichiarazioni politiche esteriori – di “invertire la rotta”⁷⁴, prevedendo l'istituzione dell'insegnamento scolastico denominato «Cittadinanza e Costituzione» (decreto- legge n. 137/2008, convertito nella legge n. 169/2008).

In base alla legge n. 169/2008 ed alle successive “Linee guida” emanate dall'allora Ministra dell'Istruzione Gelmini⁷⁵ doveva trattarsi di una materia «individuata nelle aree storico-geografica e storico-sociale», con un monte orario di 33 ore annuali (pari a circa un'ora alla settimana) e – aspetto, questo, significativo – un voto autonomo in tutti i gradi scolastici. Inserita all'interno di una “strategia” politico- mediatica del

⁷⁰ Così ancora la “Premessa” del d.P.R. n. 585/1958.

⁷¹ V. ancora la “Premessa” del d.P.R. citato.

⁷² [Documento d'indirizzo per la sperimentazione dell'insegnamento di “Cittadinanza e Costituzione”](#), 4 marzo 2009, p. 2 (corsivo nel testo originale).

⁷³ Assai più pessimistica e negativa la valutazione di Andrea Pugiotto, in [La Costituzione tra i banchi di scuola](#) (Relazione svolta a Padova, il 6 novembre 2008, nell'ambito dell'iniziativa *Expo.Scuola 2008*, promossa dall'Ufficio Scolastico Regionale del Veneto): «l'insegnamento dell'EC viene abbandonato alla discrezionalità, alla buona volontà e alla non sempre adeguata preparazione dei singoli docenti. Diventa, in poche parole, la materia cenerentola della scuola italiana».

⁷⁴ Per la verità, qualche tentativo di “rianimare” l'Educazione civica originaria era stato fatto anche in precedenza: in particolare, con il d.M. 9 febbraio 1979 per la scuola media e il d.P.R. n. 104/1985 per la scuola elementare, con cui era stato inserito per la prima volta nei programmi scolastici il concetto di «educazione alla convivenza civile» e quest'ultima era stata estesa all'apprendimento del processo di integrazione europea e di cooperazione internazionale (A. PUGIOTTO, *La Costituzione tra i banchi di scuola*, cit., §§ 5 - 7).

⁷⁵ Formalmente, [Documento d'indirizzo per la sperimentazione dell'insegnamento di “Cittadinanza e Costituzione”](#), cit.

Governo Berlusconi volta a “riportare” nella scuola, e più in generale nella società, l’“ordine” e la “disciplina” e a combattere fenomeni allora emergenti come il bullismo⁷⁶, questa materia avrebbe avuto al centro (come rivelava il nome stesso) la Costituzione: «la Costituzione diventa ... non solo il documento fondativo della democrazia nel nostro Paese, ma anche una “mappa valoriale” utile alla costruzione della propria identità personale, locale, nazionale e umana: e fornisce chiarezza di idee e di motivazioni utili ad esercitare la *cittadinanza attiva*, anche in termini di impegno personale nel volontariato»⁷⁷.

Proprio a causa di questa concezione fortemente assiologica (e...“pedagogica”) della Carta costituzionale, espressa nel “*Documento d’indirizzo*” redatto dai tecnici del Ministero⁷⁸, l’iniziativa del Governo suscitò tuttavia forti critiche, soprattutto in ambienti culturali vicini alla maggioranza parlamentare di allora. In particolare, Ernesto Galli della Loggia, in un editoriale pubblicato sul *Corriere della Sera* nel novembre 2009, sostenne che l’insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione» avrebbe determinato un inammissibile «catechismo di Stato»: la Costituzione – a suo dire – sarebbe stata sottratta alla sua naturale dimensione storico-politica, di documento «dunque politicamente discutibile», per diventare una «tavola di valori [moralì: n.d.A.] calata dall’alto», con conseguenti rischi per la libertà di pensiero individuale e collettiva⁷⁹. Nonostante l’autorevole replica di Valerio Onida, il quale osservò che se la scuola deve «trasmettere e diffondere un *nucleo di valori sociali comuni*», tali valori non possono che essere ricavati dalla Costituzione⁸⁰, la maggioranza fece presto “retromarcia”: l’insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione» non venne in concreto attuato, e rimase a livello «sperimentale» nelle scuole superiori e (di nuovo) “perso” all’interno delle ore di storia nelle scuole elementari e medie⁸¹.

⁷⁶ Facevano parte di questa “strategia”, come si ricorderà, anche la programmata reintroduzione dell’uso del grembiule a scuola, del voto in condotta, oltre che dell’educazione stradale presentata come antidoto alle “stragi del sabato sera”: la Ministra Gelmini associò, del resto, espressamente l’istituzione dell’insegnamento scolastico in questione a «voto di condotta, divisa scolastica... autorevolezza, autorità, gerarchia, insegnamento, studio, fatica, merito», in un’intervista al *Corriere della Sera* di quel periodo (*Quarant’anni da smantellare*, in *Corriere della Sera*, 22 agosto 2008).

⁷⁷ Così il già citato *Documento d’indirizzo per la sperimentazione dell’insegnamento di “Cittadinanza e Costituzione”*, p. 17.

⁷⁸ Segnatamente da Luciano Corradini, pedagogista di formazione cattolica “di lungo corso” al Ministero, che fin dal 1995 aveva coordinato un’apposita Commissione ministeriale, sopravvissuta ai diversi Governi e maggioranze politiche fino appunto all’approvazione della riforma qui in esame (che, per certi versi, fu il coronamento del suo lavoro).

⁷⁹ E. GALLI DELLA LOGGIA, *Scuola. Così la democrazia diventa catechismo*, in *Corriere della Sera*, 8 novembre 2009.

⁸⁰ V. ONIDA, *La Costituzione nelle scuole: così si diventa (insieme) cittadini*, sempre nel *Corriere della Sera*, 25 gennaio 2010 (in dibattito con l’articolo dello stesso E. GALLI DELLA LOGGIA, *Ma non è un testo sacro e intoccabile*, della stessa data). Come si sarà compreso, la discussione relativa alla materia scolastica «Cittadinanza e Costituzione» nascondeva, in realtà, una divergenza di vedute tra le culture politiche vicine al centrodestra di allora e, dall’altro lato, quelle vicine al centrosinistra (e la maggior parte dei costituzionalisti) di portata ben più ampia: quella, cioè, sulla necessità o meno di *reformare la Costituzione* del 1948, sostenuta con forza dalle prime e negata dalle seconde.

Per una ricostruzione più dettagliata del dibattito culturale sviluppatosi intorno a «Cittadinanza e Costituzione», e per interessanti riflessioni sulle conseguenze delle diverse concezioni della Costituzione sull’insegnamento scolastico della stessa (con particolare riguardo alla Costituzione «per principi»), si veda F. FIORE, *Che cosa vuol dire insegnare la Costituzione?*, in *Insegnare*, n. 3, 2010, pp. 4 ss.

⁸¹ Sull’intera (e, per certi versi, paradossale) vicenda di «Cittadinanza e Costituzione», dall’annuncio “roboante” della sua introduzione da parte del Governo nell’estate del 2008 fino al suo fattuale “affossamento” nell’anno successivo, si veda A. BRUSA, *Cittadinanza e Costituzione. Cronistoria di una “non materia”*, in *Historia Ludens*, 27 giugno 2013.

5. (segue) La reintroduzione (in forma rinnovata) dell’Educazione civica ad opera della legge n. 92/2019: caratteristiche e contenuti generali della disciplina; centralità dell’insegnamento della Costituzione e dei suoi principi

Dopo dieci anni da questa vicenda, con la recente legge n. 92/2019, il Parlamento italiano ha stabilito di reintrodurre l’insegnamento di «Educazione civica» – e della Costituzione repubblicana, come vedremo, in modo particolare – in tutte le scuole: ciò con contenuti e caratteristiche, peraltro, significativamente rinnovati rispetto all’esperienza passata, sopra descritta⁸².

E’ utile ricordare in primo luogo, per contestualizzare meglio il provvedimento di cui si tratta, che la legge n. 92/2019 nasce da una proposta di legge *popolare* ai sensi dell’art. 71 comma 2 Cost., coordinata dall’A.N.C.I. (che ha curato la raccolta delle firme necessarie)⁸³. Tale proposta, in sede parlamentare, è stata unificata con diversi altri progetti di legge pendenti in materia ed è stata approvata in tempi brevi. Ciò testimonia la presenza di un “bisogno” in ambito educativo – ma non solo – diffusamente avvertito nella società italiana, che la politica, in questo caso, ha saputo raccogliere (non è frequente che vengano approvate leggi di iniziativa popolare).

Venendo alle caratteristiche generali della “nuova” Educazione civica, esse risultano principalmente dall’art. 2 della legge n. 92 e possono essere così sintetizzate.

-1) Innanzitutto si prevede che a decorrere dal 1° settembre 2020, «nel primo e nel secondo ciclo di istruzione è istituito l’insegnamento trasversale dell’Educazione civica, che sviluppa la conoscenza e la comprensione delle strutture e dei profili sociali, economici, giuridici, civici e ambientali della società».

-2) L’orario stabilito per l’insegnamento è di *almeno 33 ore all’anno*. Esso, peraltro, deve «svolgersi nell’ambito del monte orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti»: in termini pratici, l’introduzione dell’insegnamento di Educazione civica non comporta l’istituzione di ore aggiuntive rispetto al numero complessivo già stabilito per ogni anno scolastico; l’insegnamento in questione deve invece essere “ritagliato” dalle ore di *tutte le altre materie*⁸⁴.

⁸² Per un esame analitico ed una prima valutazione della legge n. 92/2019, dal punto di vista della dottrina costituzionalistica, si veda 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 Dirittifondamentali.it, n. 2, 2019, 23 agosto 2019, in cui ampi riferimenti anche di diritto comparato sulla c.d. “Citizenship Education”. V. anche, più di recente, A. POGGI, *L’insegnamento dell’educazione civica, op. cit.*, § 6 e seguenti. Nel mondo della scuola invece (e, in particolare, degli insegnanti), si vedano soprattutto i materiali pubblicati nel sito web della Rivista *Insegnare*, a questo [link: da ultimo, in particolare \(in chiave peraltro fortemente critica nei confronti della legge n. 92\), la pubblicazione a cura di M. AMBEL, Una scuola per la cittadinanza. Idee, percorsi, contesti, PM edizioni- Insegnare, Varazze, 2020](#), suddivisa in due volumi (dedicati, rispettivamente, a *Il progetto curricolare* e a *Gli orizzonti di senso*). In precedenza su questa tematica, invece, L. LUATTI, Educare alla cittadinanza attiva. Luoghi, metodi, discipline, Carocci, Roma, 2009.

⁸³ Proposta di legge [AC 1485](#), «Insegnamento di educazione alla cittadinanza come materia autonoma con voto, nei curricula scolastici di ogni ordine e grado», presentata alla Camera dei deputati il 4 gennaio 2019 (al collegamento ipertestuale indicato il suo testo originario ed il relativo iter di approvazione in Parlamento).

⁸⁴ Questa regola si “salda”, per così dire, con il carattere c.d. “trasversale” dell’Educazione civica ai sensi della stessa legge 92/2019, di cui diremo poco oltre.

-3) Infine – ma, come già detto per l'originaria «Cittadinanza e Costituzione», si tratta di un aspetto importante –, l'insegnamento di Educazione civica «è oggetto delle valutazioni periodiche e finali» previste dalla normativa scolastica: esso quindi ha un *voto autonomo*, distinto da quello delle altre materie, e concorre con queste ultime nel giudizio finale annuale di ogni alunno.

Tra tali caratteristiche, la più rilevante – anche in relazione ai *contenuti* della materia, di cui diremo appresso – è la c.d. “*trasversalità*”, sulla quale anche le “Linee guida” emanate dal Ministero dell'Istruzione nel giugno del 2020 pongono l'accento⁸⁵. Più precisamente, in base alla legge in esame l'Educazione civica deve essere svolta (appunto per almeno 33 ore ogni anno scolastico) all'interno di *tutte le altre materie* della programmazione didattica, costruendo tuttavia un “*curricolo*” *ad hoc*⁸⁶. A tale scopo le scuole sono chiamate a «raccord[are] ... le discipline e le esperienze di cittadinanza attiva» presenti al loro interno, facendo «emergere elementi latenti negli attuali ordinamenti didattici e [rendendo] consapevole la loro interconnessione». «Ogni disciplina» – del resto – «è, di per sé, parte integrante della formazione civica e sociale» degli alunni⁸⁷.

Circa poi, nello specifico, i contenuti “propri” del “curricolo” di Educazione civica, la legge n. 92/2019 e le successive “Linee guida” ministeriali prevedono che essi (pur con le opportune differenze tra i cicli di istruzione) siano riconducibili a *tre «nuclei tematici»*:

- 1) la *Costituzione* e, più precisamente, il «diritto (nazionale e internazionale), [la] legalità e [la] solidarietà»;
- 2) lo *sviluppo sostenibile* e, più precisamente, l'«educazione ambientale, [la] conoscenza e [la] tutela del patrimonio e del territorio»;

⁸⁵ [Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica](#), di cui all'Allegato A al D.M. 22 giugno 2020, n. 35, p. 3: secondo il Ministero «[l]a trasversalità dell'insegnamento [di Educazione civica: n.d.A.] offre un paradigma di riferimento diverso da quello delle discipline. L'educazione civica ... *supera i canoni di una tradizionale disciplina*, assumendo più propriamente la valenza di *matrice valoriale trasversale* che va coniugata con le discipline di studio, ... per sviluppare processi di interconnessione tra saperi disciplinari ed extradisciplinari».

Sulla “trasversalità” della “nuova” Educazione civica v. anche B. LOSITO, *Educazione civica e alla cittadinanza. Approcci curriculari e didattici e ambienti di apprendimento*, in *Scuola democratica*, numero speciale maggio 2021 su *Educazione civica e alla cittadinanza*, pp. 191 ss.; S. PANIZZA, *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica*, *op. cit.*, pp. 22 s. e 25; G. LUZZATTO, *L'anno prossimo, l'Educazione civica in tutte le scuole italiane. Perché occorre occuparsene fin d'ora*, in [learning4.it](#), 16 maggio 2020.

⁸⁶ Ciò sotto la responsabilità di un docente «coordinatore», il quale, «*in quanto titolare di un insegnamento aggiuntivo*, entra a far parte a pieno titolo del Consiglio o dei Consigli di Classe in cui opera» (*Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica*, citate nella nota precedente, p. 4). Peraltro, l'art. 2 comma 4 della legge n. 92 distingue tra (a) le scuole *del primo ciclo*, nelle quali l'insegnamento di Educazione civica deve essere svolto in contitolarità da docenti della classe *individuati in base ai contenuti del “curricolo”* in questione; e (b) le scuole *del secondo ciclo*, nelle quali l'insegnamento stesso deve invece essere affidato in via prioritaria ai docenti *abilitati all'insegnamento delle discipline giuridiche ed economiche*, «ove disponibili nell'ambito dell'organico dell'autonomia» (per esempio perché in quelle scuole vengono già insegnati il Diritto e l'Economia), e solo in subordine in contitolarità ai docenti della classe.

⁸⁷ Così sempre le *Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica*, *citt*, pp. 1 s.

-3) la *cittadinanza digitale*, che le medesime “Linee guida” definiscono la «capacità di un individuo di avvalersi consapevolmente e responsabilmente dei mezzi di comunicazione virtuali»⁸⁸ (capacità che la “nuova” Educazione civica è perciò chiamata a sviluppare).

Tra questi «nuclei tematici» tuttavia, come è stato rilevato, la Costituzione riveste di gran lunga il ruolo più importante⁸⁹. Fin dai «principi» ispiratori di cui all’art. 1 la legge n. 92 afferma, infatti, che «l’Educazione civica sviluppa nelle istituzioni scolastiche *la conoscenza della Costituzione italiana*» (oltre che delle istituzioni dell’Unione Europea), affidando ad essa il compito di «sostanziare ... la condivisione e la promozione dei principi di legalità, cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale e diritto alla salute e al benessere della persona». La legge stabilisce, poi, che la conoscenza della Carta costituzionale è posta «a *fondamento dell’insegnamento dell’Educazione civica*» e – soprattutto – «rientra tra le *competenze di cittadinanza che tutti gli studenti, di ogni percorso di istruzione e formazione, devono conseguire*» (art. 4 commi 1 e 3).

Questo concetto – di “primazia educativa” della Costituzione, potremmo dire – si trova ulteriormente sviluppato nelle già ricordate “Linee guida” ministeriali di giugno 2020. In esse si legge, infatti – in evidente continuità con il contenuto del “*Documento d’indirizzo*” del 2009 che Galli della Loggia aveva criticato⁹⁰ –, che la legge n. 92, «ponendo a fondamento dell’Educazione civica la conoscenza della Costituzione Italiana, la riconosce non solo come norma cardine del nostro ordinamento, ma anche come *criterio per identificare diritti, doveri, compiti, comportamenti personali e istituzionali*, finalizzati a promuovere il pieno sviluppo della persona e la partecipazione di tutti i cittadini all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La Carta è in sostanza *un codice chiaro e organico di valenza culturale e pedagogica*, capace di *accogliere e dare senso e orientamento* in particolare alle persone che vivono nella scuola e alle discipline e alle attività che vi si svolgono»⁹¹.

Come si vede, nel disegno del legislatore è molto chiaro il nesso tra l’insegnamento della Costituzione nella scuola e la promozione, da parte dello Stato, di una cittadinanza “piena” e consapevole. Ciò è testimoniato espressamente, del resto, dall’*incipit* della stessa legge n. 92/2019: «L’Educazione civica

⁸⁸ Per quanto precede sul contenuto essenziale dei tre «nuclei tematici», v. ancora le *Linee guida per l’insegnamento dell’educazione civica*, cit., pp. 2 - 3.

⁸⁹ S. PANIZZA, *La reintroduzione dell’insegnamento scolastico dell’educazione civica*, op. cit., pp. 32 ss., secondo cui, da questo punto di vista, la riforma del 2019 «segna ... un indubbio salto di qualità», «pone[ndo] a carico di chi dovrà garantire l’insegnamento dell’educazione civica e la relativa formazione dei docenti, degli studiosi e dei cultori della Costituzione, una grande responsabilità, che dovrebbero condividere ... anche quanti ... svolgono una qualunque delle funzioni pubbliche, così contribuendo, a ogni livello, all’inveramento dei principi costituzionali».

⁹⁰ Ci si potrebbe chiedere, perciò, se nell’ultimo decennio non sia cambiato qualcosa nella “percezione diffusa” della Costituzione da parte dei cittadini, tale da *rafforzare*, forse, questa prospettiva educativa (/“pedagogica”) in ordine al suo insegnamento nel nostro Paese. La posizione espressa da Galli della Loggia (e condivisa da molti intellettuali, dieci anni addietro) sembra essere stata “sconfitta” dalla riforma qui esaminata.

⁹¹ *Linee guida per l’insegnamento dell’educazione civica*, cit., p. 1.

contribuisce a *formare cittadini responsabili e attivi* e a *promuovere la partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità*, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri» (art. 1 comma 1).

6. La prima attuazione della riforma del 2019 ed il necessario rapporto tra scuola, Università e territorio

Ad una prima impressione dall'esterno (rispetto al mondo della scuola ed alla sua specifica organizzazione) la “nuova” Educazione civica, introdotta dalla riforma del 2019, rappresenta una materia dalla fisionomia non del tutto definita ma, allo stesso tempo, alquanto “promettente”.

Per un verso, infatti, la necessità di svolgere le ore di Educazione civica “ritagliandole” all'interno delle altre materie curriculari e l'eterogeneità dei loro contenuti (che deriva dal fatto di aver unificato durante l'*iter* parlamentare proposte tra loro assai diverse⁹²) potrebbero sembrare a buon diritto punti di debolezza della “nuova” disciplina⁹³. Dall'altro lato, però, la previsione di un *voto autonomo* ed il *carattere interdisciplinare* (o, come dice la legge n. 92, «trasversale») della stessa Educazione civica – in grado di “mettere in comunicazione” insegnamenti diversi, e magari anche distanti tra loro, in nome dell'obiettivo della costruzione di una cittadinanza consapevole e “attiva” – costituiscono novità rilevanti, nella prospettiva dell'istituzionalizzazione e del progressivo radicamento di questa materia. Inoltre, deve essere sottolineata la *modernità degli argomenti* dell'Educazione civica “2.0” enunciati dalla legge n. 92/2019 (e sviluppati dalle “Linee guida” ministeriali sopra citate): in particolare, sostenibilità e cittadinanza digitale sono temi

⁹² Manifestazione evidente di tale eterogeneità di contenuti – nonostante il tentativo delle “Linee guida” ministeriali di aggregarli intorno ai tre «nuclei tematici» sopra ricordati – è, in particolare, l'art. 3 comma 1 della legge n. 92/2019: questa disposizione elenca, dalla lettera a) alla h), ben *otto* tematiche diverse (dalle «istituzioni dello Stato italiano [e] dell'Unione europea» alla «storia della bandiera e dell'inno nazionale»; dall'«Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile» all'«educazione ambientale e [alla] tutela del patrimonio ambientale, delle identità, delle produzioni e delle eccellenze territoriali e agroalimentari»; dall'«educazione alla legalità e al contrasto delle mafie» fino alla «formazione di base in materia di protezione civile»), a loro volta oggetto, in alcuni casi, di ulteriori articolazioni interne. Inoltre, il comma 2 dello stesso art. 3 aggiunge ad esse le tematiche dell'«educazione stradale», dell'«educazione alla salute e al benessere» e dell'«educazione al volontariato e alla cittadinanza attiva».

⁹³ Come è stato osservato, «si tratta ... di un contenuto dall'ampiezza quasi disarmante, in grado di abbracciare la declaratoria di numerosi settori scientifico-disciplinari, nell'ambito delle scienze giuridiche (diritto costituzionale, amministrativo, del lavoro, internazionale, dell'Unione europea, dell'economia, ecc.) e non solo (vi si mescolano, infatti, saperi storici, economici, sociali, geografici, scientifici, ingegneristici, ecc.). Tale da ingenerare più di una riserva in termini di fattibilità»: S. PANIZZA, *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica*, *op. cit.*, p. 28. In senso sostanzialmente analogo A. POGGI, *Non cognitive skills, cittadinanza ed educazione civica*, *cit.*, secondo cui la legge n. 92/2019, «se per un verso all'art. 1 fornisce una definizione di educazione civica del tutto condivisibile, per altro verso, nelle norme successive la declina in una eccessiva, e quanto mai dispersiva, quantità di competenze che dovrebbero animarla. ... Si tratta di contenuti così eterogenei che pur tratti dalla Costituzione (si pensi solo alla tutela del patrimonio culturale e ambientale che trova radice nell'art. 9 o all'educazione alla legalità di cui trattano molteplici norme e via dicendo), possono non tanto paradossalmente condurre a smarrire il significato complessivo della Costituzione quale norma fondamentale per la formazione del cittadino». Sui limiti derivanti, invece, dall'assenza di un orario *specificamente* dedicato all'Educazione civica v. B. LOSITO, *Educazione civica e alla cittadinanza*, *op. cit.*, pp. 192 e 197 ss.

cruciali del mondo contemporaneo (e del relativo dibattito pubblico), su cui perciò sembra quantomai opportuno che le giovani generazioni ricevano dalla scuola una formazione specifica e adeguata⁹⁴.

Ma al di sopra di ogni altro aspetto – e ricordando il punto di partenza della presente riflessione –, emerge il fondamentale *significato* “politico” (nel senso proprio del termine: riguardante la *pòlis*, la collettività) della reintroduzione dell’Educazione civica nella scuola, del quale si è detto sopra. Tale significato, tra le altre cose, sottende il riconoscimento della *Costituzione repubblicana* (che il legislatore, come si è visto, ha posto esplicitamente «a fondamento dell’insegnamento» in questione) come tavola di principi condivisi dalla nostra comunità nazionale e l’attribuzione ad essa di un valore (anche) “estrinseco”, idoneo cioè a fondare a sua volta l’esercizio da parte di tutti dei diritti e dei doveri «di cittadinanza». La «*conoscenza* della Costituzione» e di tali principi, insomma – che, come pure si è visto, nella legge n. 92/2019 non rappresenta solo uno degli “obiettivi tematici” della “nuova” Educazione civica, ma addirittura un suo «principio» ispiratore⁹⁵ –, è intesa come il necessario *presupposto* per l’effettivo esercizio dei diritti e dei doveri che nella stessa Carta costituzionale trovano fondamento e garanzia.

Se in concreto prevarranno questi punti di forza (le “promesse” della legge n. 92...) oppure gli aspetti di debolezza sopra indicati, molto dipenderà dalle modalità con cui la riforma del 2019 verrà attuata nel prossimo futuro. Per evitare di ripetere gli errori del passato e di sprecare così anche questa preziosa occasione, occorrerà (occorre oggi, in verità) che alla legge citata siano date le “gambe per camminare”, mediante i necessari provvedimenti attuativi e – dall’altro lato – *investimenti economici* adeguati, soprattutto ai fini della formazione dei docenti a questa disciplina⁹⁶ almeno in parte inedita⁹⁷.

Da questo punto di vista, gli oltre due anni finora trascorsi dall’entrata in vigore della legge n. 92 (quasi interamente segnati, peraltro, dall’autentico *shock* per la scuola rappresentato dalla pandemia) hanno registrato l’adozione, a livello governativo, di alcuni atti quantomeno funzionali a tale attuazione concreta.

⁹⁴ Tanto più, si ritiene, dopo l’emergenza pandemica da Covid-19 – sopravvenuta all’approvazione della legge n. 92/2019 –, che sembra avere accresciuto ulteriormente l’importanza di queste due tematiche, per motivi diversi (cfr. L. ALBERT – L. BENADUSI – A. CAVALLI – B. LOSITO – P. VALENTINI, *Introduzione*, in *Scuola democratica*, numero speciale maggio 2021 su *Educazione civica e alla cittadinanza*, cit., p. 8, ove si rileva tra l’altro che «è assai probabile» che la pandemia «[lasci] delle trasformazioni profonde nelle strutture sociali ed economiche, ma anche nelle mentalità e nella cultura civica delle nostre società»).

Esprime una critica nei confronti dell’inserimento delle tematiche relative alla sostenibilità ed alla cittadinanza digitale tra i contenuti dell’Educazione civica – non in sé, quanto per il rischio di “stemperare” il riferimento alla (e l’insegnamento della) Costituzione come *focus* principale della materia – A. POGGI, *Non cognitive skills, cittadinanza ed educazione civica*, cit.

⁹⁵ Art. 1 della legge n. 92/2019, cit.

⁹⁶ O meglio – secondo la prospettiva del Ministero dell’Istruzione –, «insegnamento» a carattere «trasversale», che «*supera* i canoni di una tradizionale disciplina» scolastica e, perciò, non sarebbe nemmeno definibile a rigore come tale (*Linee guida* citate sopra, alla nota 85).

⁹⁷ Per una riflessione scientifica invece, e delle proposte specifiche, relative all’attuazione della “nuova” Educazione civica si veda ancora il numero speciale di *Scuola democratica* di maggio 2021, su *Educazione civica e alla cittadinanza*, in particolare i contributi della seconda e terza sezione.

In primo luogo, le già ricordate “*Linee guida*” del Ministero dell’Istruzione, previste dall’art. 3 della legge ed emanate il 22 giugno 2020 (quando era Ministro Lucia Azzolina), in vista dell’avvio effettivo dell’insegnamento dell’Educazione civica nell’anno scolastico 2020/2021⁹⁸. Questo documento ministeriale si segnala, da un lato, per la precisazione dei contenuti e del *metodo* di insegnamento della “nuova” Educazione civica (v. sopra, § 4); dall’altro lato, per la descrizione e la specificazione degli aspetti legati alla *valutazione* dell’apprendimento di tale materia⁹⁹.

In secondo luogo, va menzionato il “*Piano per la formazione dei docenti per l’Educazione civica*”, adottato dallo stesso Ministero il 16 luglio 2020 ai sensi dell’art. 6 della legge n. 92¹⁰⁰. Esso mira, dichiaratamente, ad “accompagnare” le istituzioni scolastiche nella costruzione del nuovo insegnamento: a tal fine sono stati stanziati 4 milioni di euro, suddivisi per Regione¹⁰¹, per realizzare, entro il 30 giugno 2021, 1.250 moduli formativi per i docenti di almeno 40 ore ciascuno, secondo le indicazioni espresse nel “Piano” stesso. In particolare, tali moduli formativi hanno avuto come obiettivi: «a) approfondire l’esame dei tre nuclei concettuali [dell’Educazione civica, sopra esaminati: n.d.A.], la loro interconnessione e trasversalità rispetto alle discipline; b) prevedere esempi concreti di elaborazione di curricula in raccordo con [le] Linee Guida ...; c) proporre esempi di griglie di valutazione ... applicative dei criteri deliberati dal Collegio dei docenti e inseriti nel Piano triennale dell’offerta formativa; d) promuovere modalità organizzative adeguate ai differenti percorsi ordinamentali» della scuola¹⁰².

In terzo luogo – e più di recente –, sono stati istituiti dal Ministero dell’Istruzione, e hanno iniziato ad operare da febbraio di quest’anno, un “*Gruppo di esperti*” ed un “*Comitato tecnico- scientifico*” con il fine di «accompagnare l’attuazione della legge n. 92 del 2019»¹⁰³. Secondo quanto dichiarato dal Ministero, il “*Gruppo di esperti*” (composto da docenti universitari di diverse discipline e presieduto da Alessandro Pajno, Presidente emerito del Consiglio di Stato) ha «compiti di consulenza e supporto al Ministro sull’insegnamento trasversale dell’Educazione civica e per giungere alla stesura definitiva delle Linee guida relative, emanate con il Decreto Ministeriale 35 del 2020 [e citate poco sopra: n.d.A.]. Inoltre, formulerà proposte, progetti e percorsi formativi» in merito alla “nuova” Educazione civica. Per parte

⁹⁸ V. sopra, nota 85. Il Decreto Ministeriale di approvazione delle “Linee guida” (n. 35/2020), contenente anche alcune disposizioni attuative ulteriori, è consultabile a questo [link](#).

⁹⁹ Su cui non è possibile qui soffermarsi, ma che riveste a sua volta, grande interesse ai fini dell’inquadramento (e dello sviluppo futuro) di questa materia: v. le *Linee guida per l’insegnamento dell’educazione civica*, cit., pp. 4 ss.

¹⁰⁰ Questo atto è consultabile a questo [link](#) (sempre nella pagina del Ministero dell’Istruzione specificamente dedicata alla “nuova” Educazione civica).

¹⁰¹ In particolare, al Piemonte sono stati assegnati dal Ministero 300.000 euro, ai quali si aggiungono 410.000 euro stanziati dalla Regione Piemonte con [D.G.R. del 6 novembre 2020, n. 3-2193](#).

Peraltro, sia l’art. 6 della legge n. 92/2019 sia il “*Piano per la formazione dei docenti*” in questione (a pag. 4) prevedono che tale stanziamento di 4 milioni di euro sia ripetuto ogni anno, a decorrere appunto dal 2020.

¹⁰² *Piano per la formazione dei docenti per l’Educazione civica*, cit., p. 2.

¹⁰³ Così il Comunicato del 10 febbraio 2022 pubblicato nel sito del [Ministero](#), a margine dell’insediamento dei due organi (da cui sono tratte anche le citazioni che seguono nel testo).

sua, il “*Comitato tecnico- scientifico*” (composto da docenti della scuola, dirigenti scolastici e altre figure “tecniche”, e coordinato da Maria Assunta Palermo, Direttrice generale del Ministero dell’Istruzione) «svolge compiti consultivi, propositivi, con particolare riferimento alla definizione di tempi, forme e modalità di monitoraggio delle attività svolte dalle istituzioni scolastiche», sempre in relazione all’Educazione civica.

In quarto luogo, con il D.M. del 7 gennaio 2021, n. 9 (emanato prima della costituzione degli organi consultivi di cui si è appena detto, ma che conviene trattare per ultimo per coerenza espositiva), è stata introdotta dal Ministero la disciplina delle “*Collaborazioni scuola-territorio per l’attuazione di esperienze extrascolastiche di Educazione civica*”, a norma dell’art. 8 della legge n. 92¹⁰⁴. Quest’ultimo provvedimento è particolarmente importante dal punto di vista della presente riflessione, perché rappresenta il tentativo di “dare corpo” ad una *collaborazione*, appunto, tra le scuole da una parte e i diversi attori operanti nei loro territori dall’altra parte, che sembra a sua volta necessaria per attuare nel miglior modo possibile l’insegnamento di Educazione civica e, così, realizzare le sue finalità di interesse (“democratico”) generale. Invero, la legge n. 92/2019 – coerentemente con la sua origine “dal basso”, a livello territoriale locale¹⁰⁵ – apre alcuni spazi significativi per la costruzione (o, a seconda dei casi, per l’istituzionalizzazione) di rapporti tra le scuole ed il territorio in relazione alla “nuova” Educazione civica. Nello specifico, l’art. 8 della legge, poc’anzi citato (rubricato proprio «Scuola e territorio»), prevede al comma 1 che «l’insegnamento trasversale dell’Educazione civica [sia] *integrato con esperienze extra-scolastiche*, a partire dalla costituzione di *reti anche di durata pluriennale con altri soggetti istituzionali, con il mondo del volontariato e del Terzo settore*, con particolare riguardo a quelli impegnati nella promozione della cittadinanza attiva». Tali soggetti devono avere una «comprovata e riconosciuta esperienza nelle [tre: n.d.A.] aree tematiche» della materia, sopra menzionate. Il comma 2 dello stesso art. 8 riconosce, poi, ai *Comuni* in particolare la facoltà di «promuovere *ulteriori iniziative in collaborazione con le scuole*, con particolare riguardo alla conoscenza del funzionamento delle amministrazioni locali e dei loro organi, alla conoscenza storica del territorio e alla fruizione stabile di spazi verdi e spazi culturali». Inoltre l’art. 6 comma 2 della legge n. 92, dedicato come si è visto alla formazione dei docenti, consente alle scuole di «promuovere accordi di rete nonché ... specifici accordi in ambito territoriale» a questo riguardo¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Questo Decreto è invece consultabile [qui](#).

¹⁰⁵ V. sopra, § 4.

¹⁰⁶ Sottolinea l’importanza della collaborazione scuola- territorio, ad esempio, G. LUZZATTO, *L’anno prossimo, l’Educazione civica in tutte le scuole italiane*, cit.: secondo questo Autore, soprattutto la «progettazione» delle attività di Educazione civica (che oggi è il principale impegno a cui le scuole si devono dedicare, stante la novità dei contenuti e delle caratteristiche della disciplina) «richiede ... un fruttuoso rapporto delle scuole con le realtà istituzionali e “civiche” presenti nel territorio ... Una ipotesi di scuola chiusa in se stessa, che “educhi civilmente” senza rapportarsi con il mondo circostante, sarebbe una vera e propria contraddizione ... Gli insegnanti protagonisti di tali esperienze possono costituire ..., unitamente a quegli studiosi che, a livello accademico, si sono impegnati sulla tematica della “Educazione alla cittadinanza”, i formatori dei colleghi».

In tale (rinnovato) contesto ordinamentale, l'Università in particolare¹⁰⁷ – nel quadro della sua «Terza missione», qui precedentemente ricordata – potrebbe giocare un ruolo rilevante. Da un lato, infatti, essa, nelle sue diverse articolazioni disciplinari e branche di ricerca (umanistica, delle scienze naturali, delle scienze sociali, ecc.), potrebbe supportare le scuole e condividere con esse la *progettazione dei “curricoli”* di Educazione civica: “curricoli” che, come abbiamo visto, devono collegare materie diverse e, allo stesso tempo, contenere indefettibilmente l'insegnamento della Costituzione, dei temi dello sviluppo sostenibile e l'educazione alla cittadinanza digitale¹⁰⁸. Dall'altro lato – e, per così dire, “a valle” di questa attività di ideazione/progettazione –, l'Università potrebbe offrire alle scuole ed ai loro alunni *percorsi ed esperienze specifiche* (si pensi al modello dei “laboratori”) sugli argomenti di Educazione civica, come prevedono appunto espressamente la legge n. 92 ed il decreto ministeriale del 7 gennaio 2021.

Insomma: in relazione alla “nuova” Educazione civica c'è molto da fare e, per i soggetti istituzionali impegnati nel formare i cittadini di domani, uno “spazio da riempire”. Il progetto di cui questo volume costituisce il risultato, realizzato da due Dipartimenti universitari in diversi istituti scolastici, è solo un esempio di questa necessaria, e proficua da ambo le parti, collaborazione.

¹⁰⁷ Quale «soggetto istituzionale» ai sensi dell'art. 8 della legge n. 92/2019 e del D.M. n. 9/2021, appena ricordati.

¹⁰⁸ Per alcune indicazioni funzionali alla progettazione dei “curricoli” di cui trattasi, ed alcuni primi esempi di essi, si vedano i contributi contenuti nella quarta sezione del numero speciale di *Scuola democratica* di maggio 2021, su *Educazione civica e alla cittadinanza*, cit., pp. 313 ss.