



DIRITTI E DOVERI OLTRE L'EMERGENZA?

DALLA PANDEMIA COVID-19 VERSO
NUOVI MODELLI DI CONVIVENZA



A CURA DI
LUCA IMARISIO
GIORGIO SICHERA
GIORGIO SOBRINO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

*Lezioni della Scuola di
Cittadinanza Torino-Cuneo
2021*

**DIRITTI E DOVERI OLTRE
L'EMERGENZA?**

DALLA PANDEMIA COVID-19 VERSO NUOVI
MODELLI
DI CONVIVENZA

A CURA DI

**LUCA IMARISIO
GIORGIO SICHERA
GIORGIO SOBRINO**

*Lezioni della Scuola di Cittadinanza 2021
Torino-Cuneo*

NOTICE OF COPYRIGHT

Diritti e doveri oltre l'emergenza? Dalla pandemia Covid-19 verso nuovi modelli di convivenza edited by Luca Imarisio, Giorgio Sichera, Giorgio Sobrino is licensed under [CC BY-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/).



IN COPERTINA: FOTOGRAFIA DI FRANCESCO PALLANTE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO | UNIVERSITY OF TURIN

Collane@UniTO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

A CURA DI | EDITED BY

Luca Imarisio - Giorgio Sichera - Giorgio Sobrino

Dicembre 2021, Torino | Università degli Studi di Torino

ISBN 9788875902056

INDICE

Presentazione.....	ii
Introduzione al volume.....	iv

Sezione prima

La reintroduzione dell'insegnamento scolastico di Educazione civica e il necessario rapporto tra scuola, Università e territorio, di Giorgio Sobrino.....	2
Il voto «libero» nella democrazia del web, di Giorgio Sichera.....	30
La Scuola di Cittadinanza 2021 Torino – Cuneo e la Terza Missione dell'Università nella prospettiva dello studente, di Leila Kentache.....	52
Il rapporto Parlamento-Governo oltre l'emergenza: un ritorno verso quale normalità?, di Federica Pasquini.....	74

Sezione seconda

La scuola italiana oltre l'emergenza: le criticità e fragilità riscontrate, le potenzialità come luogo e strumento di ricostruzione e di ripartenza, di Annamaria Poggi, Paola Ricchiardi.....	92
--	----

Scienza e diritto nella società del rischio: il ruolo della scienza e della tecnica, di Rosario Ferrara.....	111
La decisione amministrativa algoritmica, di Anna Maria Porporato.....	130
Dove finisce la mia libertà? Riflessioni su restrizioni e obbedienza al tempo della pandemia. Un dialogo filosofico-giuridico, di Michele Miravalle, Nicola Riva.....	139
La gestione della diversità religiosa e culturale nella situazione di emergenza: una prova per la tenuta del sistema, di Ilaria Zuanazzi, Pierluigi Consorti, Monia Ciravegna, Davide Dimodugno.....	158
Il diritto umano alla scienza e le sue implicazioni: la partecipazione ai benefici del progresso scientifico e alle sue applicazioni, di Ludovica Poli, Giulia Perrone.....	193
Dallo smart working emergenziale al lavoro agile: problemi e prospettive, di Anna Fenoglio.....	209
Smart working emergenziale e sperimentazione sociale, di Sonia Bertolini	225
Gli strumenti della ripresa: gli interventi a livello di Unione Europea, di Alberto Miglio	238
Gli strumenti della ripresa: gli interventi a livello statale, di Luca Imarisio.....	252
Il controllo penale nel bilanciamento incerto tra libertà di espressione e tutela dei contro-interessi, di Marco Pelissero	271

Dalla tutela dell'individuo alla tutela della verità della notizia: il ruolo controverso del diritto penale di fronte alla propagazione di contenuti pericolosi online, di Anna Costantini.....	290
La "questione" vaccini, tra obbligatorietà e facoltatività, di Valeria Marcenò.....	314
La parità di genere prima e dopo l'emergenza pandemica: il caso delle "quote rosa" nel governo societario, di Eva Desana, Mia Callegari.....	330
Gli autori.....	369

DIRITTI E DOVERI OLTRE L'EMERGENZA?

DALLA PANDEMIA COVID-19 VERSO NUOVI MODELLI DI
CONVIVENZA

La reintroduzione dell'insegnamento scolastico di Educazione civica e il necessario rapporto tra scuola, Università e territorio

di Giorgio Sobrino

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

1. Il significato “politico” dell'insegnamento della Costituzione nella scuola, nel contesto attuale

L'insegnamento della Costituzione – e, più in generale, dei diritti e doveri «di cittadinanza» – nella scuola rappresenta la prima forma di «educazione costituzionale» dei cittadini¹ che le istituzioni della Repubblica possono (anzi, *devono*) mettere in atto. Si tratta infatti di un'attività che comporta la trasmissione a tutti i consociati, a partire

¹ Per il significato preciso dell'espressione «educazione costituzionale», e per alcuni esempi pratici di questo, v. oltre, in conclusione del presente paragrafo.

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 che compongono il bagaglio culturale necessario dei ragazzi². L'inserimento dell'«educazione costituzionale» tra queste discipline – nella forma della "nuova" Educazione civica, come vedremo oltre nelle presenti notazioni – e la loro saldatura entro un progetto educativo ad ampio spettro, fanno sì che la scuola possa essere davvero un'istituzione (o l'istituzione per eccellenza, come ebbe a dire Calamandrei³) "al servizio" della democrazia e del suo, sempre necessario, rafforzamento.

Il contesto in cui oggi viviamo, in Italia ma certo non solo, è in effetti – a differenza di quello nel quale i nostri Padri costituenti concepirono la Costituzione repubblicana ed i suoi contenuti – un contesto caratterizzato dalla *sfiducia* nei confronti della democrazia⁴ e (come si

² A differenza, in particolare, dell'Università, che propone ai suoi iscritti Corsi di Studi ed insegnamenti di tipo "*specialistico*", e differenziato da Facoltà a Facoltà, in vista del loro inserimento professionale (pur nel quadro – soprattutto in tempi recenti – di una crescente interdisciplinarietà ed attenzione ai risvolti "culturali" in senso ampio delle proprie attività di didattica e ricerca).

³ 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*, per esempio al *link* https://www.uaar.it/uaar/ateo/archivio/2002_3_art1.html/).

⁴ 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, nell'importante sentenza n. 7045/2021 sulla legittimità dell'obbligo vaccinale anti- Covid 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

tende a ripetere, forse abusando di questa parola) di *crisi* della democrazia stessa. Nella percezione diffusa dei cittadini, oltre che nelle analisi degli studiosi, la democrazia costituzionale infatti (cioè il regime politico caratterizzato, come nel nostro Paese, dal «governo del popolo limitato dalla Costituzione»⁵) non riesce più a “mantenere le sue promesse”, come scrisse già Bobbio molti anni fa⁶. Queste “promesse” non riguardano solo 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’ il “progetto” complessivo delle democrazie costituzionali del secondo dopoguerra, quello dell’emancipazione della persona (titolare di «diritti inviolabili» e di «doveri inderogabili») enunciato dagli artt. 2 e 3 della Costituzione italiana, a sembrare oggi in crisi e sempre meno realizzato: è sufficiente esaminare i dati sull’andamento della «mobilità sociale» nel nostro Paese⁷ (ma lo stesso avviene 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

c.d. «esitazione vaccinale», crescente nelle società “avanzate” come quelle occidentali.

⁵ Cfr., esemplarmente, l’art. 1 comma 2 della nostra Costituzione. 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*, Napoli, E.S.I., 2010, pp. 33 ss.

⁶ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1995 (4a ed.), pp. 8 ss.

⁷ V., da ultimo, il *Rapporto annuale 2021* dell’ISTAT (https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Rapporto_Annuale_2021.pdf), in particolare il capitolo 3 (“Il capitale umano: divari e diseguaglianze”), 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 trentaquattresimo posto su ottantadue Paesi considerati, e agli ultimi posti tra i Paesi dell’Unione Europea (fonte <https://www.openpolis.it/numeri/in-ue-litalia-e-tra-i-paesi-con-minore-mobilita-sociale/>).

partenza” e ad affrancarsi da situazioni di povertà e di marginalità sociale (le quali anzi sembrano in crescita, tanto più dopo la pandemia da Covid-19).

A tali “sintomi” di crisi si aggiungono, da una parte, le difficoltà di “funzionamento quotidiano”, potremmo dire, delle democrazie contemporanee, nei loro *processi decisionali*. Essi – fondati prevalentemente sulla centralità del Parlamento – non rispondono più in modo adeguato alle istanze di rapidità e, allo stesso tempo, di rappresentatività e condivisione tra gli attori politici e sociali nell’adozione dei provvedimenti necessari per governare società sempre più complesse. Dall’altra parte, emerge la crisi del principio di *uguaglianza politica* e, dunque, della regola fondamentale (della stessa democrazia costituzionale come forma di Stato) del *suffragio universale*, che di esso costituisce estrinsecazione. Quest’ultimo elemento di criticità, come è stato osservato, risiede nel fatto che il «modello astratto» delineato dalle Costituzioni del Secondo dopoguerra – nel nostro caso dall’art. 48 della Carta –, quello «dell’esercizio dei diritti di partecipazione da parte di individui tutti uguali, razionali, ben informati, competenti, dotati di coscienza morale», si scontra palesemente con «il funzionamento concreto di una democrazia “senza qualità”, praticata nell’apatia e nell’indifferenza, cui sembrano inevitabilmente tendere le società di massa»⁸. In effetti, si registrano diffusamente nella nostra società distacco e disinteresse rispetto alla politica ed alla “cosa pubblica” in genere; ma anche, per altro verso, una cattiva informazione – spesso derivante da una *sovrabbondanza* di

⁸ Così 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 (https://www.constituzionalismo.it/costituzionalismo/download/Costituzionalismo_201802_679.pdf), 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*, Torino, Einaudi, 2009 (2), p. 378).

informazioni, soprattutto nell'“arena digitale”, alcune delle quali artatamente distorte⁹ –, che condiziona negativamente la capacità dei cittadini di elaborare opinioni consapevoli e “razionali”, e quindi la formazione di un'opinione pubblica informata e davvero cosciente dei problemi che le decisioni politiche devono affrontare (come invece vorrebbe, in linea di principio, la regola del suffragio universale). Tutto ciò rappresenta oggi una grande “sfida” per le democrazie costituzionali, come la nostra¹⁰.

Da un altro punto di vista (diverso da quello della crisi della democrazia in sé), il contesto attuale si caratterizza per una serie di *cambiamenti tanto rapidi quanto “epocali”*, che stanno investendo il mondo a livello globale e quindi anche il nostro Paese. Questi fenomeni, come è stato rilevato da un recente volume dedicato al ruolo dell'Università nel prossimo futuro¹¹, determinano a loro volta grandi – ed impegnative – “sfide” per l'intera umanità e, in particolare, per i responsabili delle decisioni politiche nazionali ed internazionali: 1) la “sfida” «ambientale»; 2) la “sfida” «tecnologica»; 3) la “sfida” «economica»; 4) la “sfida” «geopolitica»¹². Questi stessi cambiamenti, tra l'altro, sono stati accelerati ulteriormente dalla situazione di emergenza sanitaria dell'ultimo anno e mezzo: problemi come la

⁹ Si tratta delle cc.dd. «fake news», su cui – con particolare riguardo ai risvolti di diritto costituzionale del problema – si veda M. Monti (a cura di), *La disinformazione online e il ruolo degli esperti nell'agorà digitale*, volume monografico collettaneo di *federalismi.it*, n. 11/2020 (scaricabile al link <https://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=42133&dpath=document&dfile=24042020001335.pdf&content=Fascicolo%2Bn%2E%2B11%2F2020%2B-%2Bstato%2B-%2Bdocumentazione%2B-%2B>), in particolare i saggi della seconda e terza sezione.

¹⁰ Su questo tema, di particolare importanza, si rinvia al capitolo di Giorgio Sichera in questo Volume.

¹¹ J.C. De Martin, *Università futura. Tra democrazia e bit*, Torino, Codice Edizioni, 2017 (consultabile in accesso aperto al link <https://www.universitafutura.it/cc-copy.html>).

¹² Per l'oggetto specifico di tali “sfide” del prossimo futuro v. J.C. De Martin, *op. cit.*, pp. 3 - 42.

sperimentazione e la somministrazione del vaccino contro il Covid-19, 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 dovunque in modo ancora più pressante di prima, sollecitando innanzitutto i poteri politici ad affrontarli con decisioni adeguate (e dunque basate su dati e considerazioni *razionali*¹³) e, tuttavia, particolarmente urgenti.

Di fronte al contesto sopra tratteggiato¹⁴, ed alle relative “sfide”, le democrazie costituzionali – e l’Italia, per quanto qui più interessa, in particolare – sono chiamate a dare “risposte” adeguate, con il fine ultimo di curare e (soprattutto) *rafforzare* la democrazia stessa. E’ tra queste possibili “risposte” che rientrano le iniziative (o potremmo definirle «azioni») di «*educazione costituzionale*»¹⁵: si tratta invero di

¹³ 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-19” si richiamano, in particolare, le profonde considerazioni di Marachiara 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*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 39 ss.

¹⁴ Per una descrizione più ampia di tale “contesto”, e dei fenomeni indicati sopra nel testo, ci si permette di rinviare a G. Sobrino, *La promozione della cultura e della ricerca scientifica come strumenti di democrazia, anche 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*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020 (volume disponibile in accesso aperto al [link https://www.collane.unito.it/oa/items/show/61#c=0&m=0&s=0&cv=0](https://www.collane.unito.it/oa/items/show/61#c=0&m=0&s=0&cv=0)), pp. 3 - 17.

¹⁵ Oltre all’«educazione costituzionale», altre due possibili “risposte” (o «azioni istituzionali») che chiamano in causa la *cultura* – e dunque, come vedremo nell’ultimo paragrafo, anche l’*Università* come istituzione – sono la «promozione» della cultura e della ricerca scientifica, cioè il complesso delle attività volte a favorire lo «sviluppo» della cultura e della ricerca (secondo la formula dell’art. 9 della nostra Costituzione); e la «valorizzazione» e «condivisione» della cultura e della ricerca stesse, da

iniziative, realizzate in primo luogo dalle istituzioni pubbliche (a livello sia statale che territoriale: si pensi, per esempio, ai Comuni), volte (1) a diffondere nella collettività la conoscenza della Costituzione e dei suoi principi e (2) in particolare, a “educare” i cittadini alla loro osservanza e rispetto, mostrando la loro concreta importanza per la vita individuale e associata¹⁶. L’insegnamento scolastico della Costituzione – che, come si è detto sopra, è la *prima* forma di «educazione costituzionale» dei cittadini – trova perciò il suo significato profondo, ed il suo scopo *politico* in senso “alto” (che riguarda la *pòlis*), precisamente nel rafforzamento della democrazia, mediante la promozione nei ragazzi più giovani di una cittadinanza “piena” e consapevole.

A conferma di quanto precede, si possono richiamare le parole del Presidente della Repubblica Mattarella, il quale durante il suo settennato molto spesso, lodevolmente, ha voluto partecipare ad iniziative e cerimonie presso gli istituti scolastici e le Università del nostro Paese. In occasione dell’inaugurazione dell’anno scolastico 2020/2021 – iniziato, come sappiamo, sotto la minaccia della pandemia e delle sue gravi ripercussioni proprio (tra i molti altri aspetti) sull’istruzione scolastica – egli ha sottolineato che la scuola «serve», in particolare, a «*formare cittadini consapevoli, a sconfiggere l’ignoranza*

intendersi invece come l’insieme delle attività volte a *diffondere nella società* la cultura e la ricerca ed i loro risultati (attività che formano, in particolare, la c.d. «Terza missione» dell’Università). V. ancora, al riguardo, G. Sobrino, *La promozione della cultura e della ricerca scientifica*, cit., pp. 17 – 29, nonché il capitolo di Leila Kentache in questo Volume.

¹⁶ Come esempi concreti di iniziative di «educazione costituzionale» (oltre naturalmente all’insegnamento della Costituzione nella scuola, qui oggetto di attenzione specifica) si possono richiamare – traendoli dall’esperienza pratica – i discorsi pubblici; le celebrazioni e le commemorazioni di cittadini o di eventi “esemplari” (si pensi alla Festa della Liberazione); il conferimento di premi o medaglie per coloro che si sono distinti nell’attuazione dei valori costituzionali; i percorsi didattici, i laboratori e i concorsi “a tema” rivolti alle scuole; le visite organizzate presso le sedi delle istituzioni (i «luoghi» della democrazia).

con la conoscenza, a frenare le paure con la cultura, a condividere le responsabilità». E citando una lettera ricevuta da una quinta elementare durante il *lockdown* della primavera 2020, nella quale i bambini avevano scritto di «non sape[re] 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»¹⁷.

2. L'evoluzione della legislazione italiana sull'insegnamento scolastico della Costituzione: le origini

Il legislatore italiano ha già da tempo, per la verità, colto il suesposto collegamento “teleologico” tra l’istruzione scolastica – e, in particolare, l’insegnamento della Costituzione – e, dall’altra parte, lo sviluppo all’interno della società di una cittadinanza “piena” e consapevole.

Risale infatti agli anni Cinquanta dello scorso secolo, com’è noto, su iniziativa di Aldo Moro¹⁸, l’introduzione nei programmi scolastici dell’insegnamento di «Educazione civica» (d.P.R. n. 585/1958¹⁹). Secondo la “Premessa” del relativo decreto questa disciplina aveva lo scopo – 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

¹⁷ Il discorso in oggetto (*Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all’inaugurazione dell’anno scolastico 2020/2021, Vo’ (Padova), 14 settembre 2020*) è consultabile nel sito Internet della Presidenza della Repubblica, al link <https://www.quirinale.it/elementi/50200>.

¹⁸ Che allora ricopriva l’incarico di Ministro della Pubblica istruzione.

¹⁹ Intitolato «Programmi per l’insegnamento dell’Educazione civica negli istituti e scuole di istruzione secondaria e artistica».

radicato nei giovani, *connaturale alla loro personalità*, ed è un dato fondamentale positivo per la loro completa formazione umana»²⁰. 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 materia autonoma: aveva un «quadro didattico, ... orario e programmi» propri, differenti per cicli scolastici²¹.

Più specificamente (e per quanto qui interessa evidenziare), all'educazione civica avrebbero dovuto essere dedicate due ore al mese, 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»²².

E' 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 rivestire un ruolo del tutto marginale nella formazione degli alunni e, per conseguenza, nella percezione collettiva. Come si legge in un documento dello stesso Ministero dell'Istruzione del 2009²³ (sul quale si tornerà tra breve), «la storia cinquantennale dei tentativi di istituire un insegnamento di *educazione civica* nella scuola rivela

²⁰ Corsivi di chi scrive.

²¹ Così ancora la "Premessa" del d.P.R. n. 585/1958.

²² V. ancora la "Premessa" del d.P.R. citato.

²³ *Documento d'indirizzo per la sperimentazione dell'insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione"*, 4 marzo 2009 (consultabile, per esempio, al link <http://www.liceofranchetti.it/assetto/indirizzo.pdf>), p. 2 (corsivo nel testo originale).

successi, intuizioni nobili e soluzioni ingegnose, ma anche vari insuccessi»²⁴.

3. (segue) L'introduzione dell'insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione» da parte del decreto-legge n. 127/2008 e il relativo dibattito culturale

Non è possibile soffermarsi qui sulle ragioni di tale (complessivo) «insuccesso». È 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”²⁵, 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 Gelmini²⁶ doveva trattarsi di una materia «individuata nelle aree storico-geografica e storico-sociale»,

²⁴ 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 *ExpoScuola 2008*, promossa dall'Ufficio Scolastico Regionale del Veneto), https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materialix/dossier/pugiotto.html: «l'insegnamento dell'Educazione civica 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».

²⁵ 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 quest'ultimo decreto era stato inserito per la prima volta nei programmi scolastici il concetto di «educazione alla convivenza civile», e questa 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).

²⁶ Formalmente, *Documento d'indirizzo per la sperimentazione dell'insegnamento di “Cittadinanza e Costituzione”*, cit.

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 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 bullismo²⁷, 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»²⁸.

Proprio a causa di questa concezione fortemente assiologica (e... "pedagogica") della Carta costituzionale, espressa nel "*Documento d'indirizzo*" redatto dai tecnici del Ministero²⁹, l'iniziativa del Governo suscitò tuttavia forti critiche, soprattutto in ambienti culturali vicini alla maggioranza di allora. In particolare Ernesto Galli della Loggia, in un editoriale pubblicato sul *Corriere della Sera* nel novembre 2009,

²⁷ 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).

²⁸ Così il già citato *Documento d'indirizzo per la sperimentazione dell'insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione"*, p. 17.

²⁹ 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 e di tali idee).

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 [morali: n.d.A.] calata dall'alto», con conseguenti rischi per la libertà di pensiero individuale e collettiva³⁰. Nonostante l'autorevole replica di Valerio Onida (costituzionalista ed ex Presidente della Corte Costituzionale), il quale osservò che se la scuola è chiamata a «trasmettere e diffondere un *nucleo di valori sociali comuni*», tali valori non possono che essere ricavati dalla Costituzione³¹, la maggioranza fece presto “retromarcia”: l'insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione» non venne attuato in concreto, e rimase a livello meramente «sperimentale» nelle scuole superiori e (di nuovo) “perso” all'interno delle ore di storia nelle scuole elementari e medie³².

³⁰ E. Galli della Loggia, *Scuola. Così la democrazia diventa catechismo*, in *Corriere della Sera*, 8 novembre 2009.

³¹ 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 sulla materia scolastica «Cittadinanza e Costituzione» nascondeva, in realtà, una divergenza di vedute ben più ampia e profonda tra le culture politiche vicine al centrodestra di allora e, dall'altro lato, quelle vicine al centrosinistra (e la maggior parte dei costituzionalisti): quella, cioè, sulla necessità o meno di *riformare 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.

³² Sull'intera (e, per certi versi, paradossale) vicenda di «Cittadinanza e Costituzione», dall'annuncio con grande enfasi 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](#).

4. (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 descritta³³.

E' utile ricordare in primo luogo, per contestualizzare meglio il provvedimento di cui si tratta, che la legge n. 92/2019 nasce da una

[Cronistoria di una "non materia"](http://www.historialudens.it/geostoria-e-cittadinanza/85-cittadinanza-e-costituzione-cronistoria-di-una-non-materia.html), in *Historia Ludens*, 27 giugno 2013 (<http://www.historialudens.it/geostoria-e-cittadinanza/85-cittadinanza-e-costituzione-cronistoria-di-una-non-materia.html>).

³³ Per un esame analitico ed una prima valutazione della legge n. 92/2019, da parte 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 (consultabile al [link http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2019/08/Panizza-La-reintroduzione-dellinsegnamento-scolastico-delleducazione-civica-da-parte-della-legge-n.-92.2019.pdf](http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2019/08/Panizza-La-reintroduzione-dellinsegnamento-scolastico-delleducazione-civica-da-parte-della-legge-n.-92.2019.pdf)), in cui ampi riferimenti anche di diritto comparato sulla c.d. "Citizenship Education". Nel mondo della scuola (e, in particolare, degli insegnanti), si vedano soprattutto i materiali pubblicati nel sito web della Rivista *Insegnare*, al [link http://www.insegnareonline.com/orizzonti/scuola-cittadinanza/bacheca](http://www.insegnareonline.com/orizzonti/scuola-cittadinanza/bacheca); 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*, Varazze, PM edizioni- *Insegnare*, 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*, Roma, Carocci, 2009.

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)³⁴. 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 al contrario essere "ritagliato" dalle ore di *tutte le altre materie*³⁵.

³⁴ 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 (v. il link <https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=1485&sede=&tipo=>, per il suo testo originario ed il relativo *iter* di approvazione in Parlamento).

³⁵ 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 evidentemente 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 le caratteristiche indicate, 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'accento³⁶. 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 peraltro un "*curricolo*" *ad hoc*³⁷. A tale scopo le scuole sono

³⁶ *Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica*, di cui all'Allegato A al D.M. 22 giugno 2020, n. 35 (consultabili al *link* https://www.istruzione.it/educazione_civica/allegati/Linee_guida_educazione_civica_dopoCSPI.pdf), p. 3: secondo la concezione del 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 curricolari 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*, 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*, <http://www.learning4.it/2020/05/16/lanno-prossimo-leducazione-civica-in-tutte-le-scuole-italiane-perche-occorre-occuparsene-fin-dora/>, 16 maggio 2020.

³⁷ 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*

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 alunni³⁸.

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 due 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»;

-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»³⁹ (capacità che la “nuova” Educazione civica è perciò chiamata specificamente a sviluppare).

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.

³⁸ Così sempre le *Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica*, *citt*, pp. 1 s.

³⁹ Per quanto precede sul contenuto essenziale dei tre «nuclei tematici», v. ancora le *Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica*, *citt*, pp. 2 - 3.

Tra questi «nuclei tematici» tuttavia, come è stato rilevato, la Costituzione riveste di gran lunga il ruolo più importante⁴⁰. 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 definirlo - si trova ulteriormente sviluppato nelle già ricordate "Linee guida" ministeriali di giugno 2020. In esse si legge, invero - in evidente continuità con il contenuto del "Documento d'indirizzo" del 2009 che Galli della Loggia aveva criticato⁴¹ -, che la legge n. 92, «ponendo a fondamento dell'Educazione civica la conoscenza della Costituzione Italiana, la riconosce non solo come

⁴⁰ S. Panizza, *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica*, 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».

⁴¹ 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.

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»⁴².

Come si vede, nel disegno del legislatore del 2019 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 legge n. 92: «L'Educazione civica 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).

5. La prima attuazione della riforma del 2019 e 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

⁴² *Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica*, cit., p. 1.

durante l'iter parlamentare proposte tra loro assai diverse ⁴³) potrebbero sembrare a buon diritto punti di debolezza della "nuova" disciplina⁴⁴. 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 del comune 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 cruciali del mondo

⁴³ 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».

⁴⁴ 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*, cit., p. 28. Sui limiti derivanti, invece, dall'assenza di un orario *specificamente* dedicato all'Educazione civica v. B. Losito, *Educazione civica e alla cittadinanza*, cit., pp. 192 e 197 ss.

contemporaneo (e del relativo dibattito pubblico), su cui perciò sembra quantomai opportuno che le giovani generazioni ricevano dalla scuola una formazione specifica e adeguata⁴⁵.

Ma al di sopra di ogni altro aspetto – e riallacciandosi al 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» ispiratore⁴⁶ –, 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

⁴⁵ 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»).

⁴⁶ Art. 1 della legge n. 92/2019, cit.

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 disciplina⁴⁷ almeno in parte inedita⁴⁸.

Da questo punto di vista, i due anni trascorsi finora 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.

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 2020/2021⁴⁹. 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

⁴⁷ 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 36).

⁴⁸ 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.

⁴⁹ V. sopra, nota 36. Il Decreto Ministeriale di approvazione delle “Linee guida” (n. 35/2020), contenente anche alcune disposizioni attuative ulteriori, è consultabile al *link* <https://www.miur.gov.it/documents/20182/2432359/Decreto+Ministeriale+n.+35+del+22+giugno+2020.pdf>.

descrizione e la specificazione degli aspetti legati alla *valutazione* dell'apprendimento di tale materia⁵⁰.

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. 92⁵¹. 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 ogni Regione⁵², 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 curricoli 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

⁵⁰ Questione su cui non è possibile qui soffermarsi, ma che riveste, a sua volta, grande interesse ai fini dell'inquadramento (e del futuro sviluppo) di questa materia: v. le *Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica*, cit., pp. 4 ss.

⁵¹ Questo atto è consultabile al *link* https://www.istruzione.it/educazione_civica/allegati/piano%20formazione.pdf (sempre nella pagina del Ministero dell'Istruzione specificamente dedicata alla “nuova” Educazione civica).

⁵² 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 (consultabile al *link* http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2020/46/attach/dgr_02193_990_06112020.pdf). 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.

organizzative adeguate ai differenti percorsi ordinamentali» della scuola⁵³.

In terzo luogo, e più di recente, è stato emanato il D.M. del 7 gennaio 2021, n. 9, recante la disciplina delle “*Collaborazioni scuola-territorio per l’attuazione di esperienze extrascolastiche di Educazione civica*”, a norma dell’art. 8 della legge n. 92⁵⁴. Quest’ultimo provvedimento appare 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 locale⁵⁵ – 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

⁵³ Piano per la formazione dei docenti per l’Educazione civica, cit., p. 2.

⁵⁴ Questo Decreto è invece consultabile al *link* <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/decreto-ministeriale-n-9-del-7-gennaio-2021>.

⁵⁵ V. sopra, § 4.

«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 riguardo⁵⁶.

In tale rinnovato contesto ordinamentale, l'Università in particolare⁵⁷ - nel quadro della sua «Terza missione», consistente nella *condivisione con la società ed il territorio* dell'attività di ricerca, nell'esercizio della sua c.d. «responsabilità sociale»⁵⁸ - 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 loro la *progettazione dei "curricoli"* di Educazione civica: «curricoli» che, come abbiamo visto, devono collegare materie diverse e, allo stesso tempo,

⁵⁶ 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».

⁵⁷ Quale «soggetto istituzionale» ai sensi dell'art. 8 della legge n. 92/2019 e del D.M. n. 9/2021, appena ricordati.

⁵⁸ Sul contenuto ed il significato «di sistema» della «Terza missione» dell'Università sia consentito rinviare ancora a G. Sobrino, *La promozione della cultura e della ricerca scientifica*, cit., pp. 24 ss., nonché al capitolo di Leila Kentache in questo Volume.

contenere indefettibilmente l'insegnamento della Costituzione, dei temi dello sviluppo sostenibile e l'educazione alla cittadinanza digitale⁵⁹. 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.

La *Scuola di Cittadinanza* del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino – di cui questo Volume raccoglie i materiali dell'edizione 2021 –, organizzata nelle sedi universitarie di Torino e di Cuneo, si muove anche in questa direzione. Iniziativa rivolta tradizionalmente a tutti i cittadini desiderosi di avvicinarsi in modo più consapevole e informato alle questioni legate ai diritti e doveri «di cittadinanza», e maggiormente presenti nel dibattito pubblico, negli ultimi due anni essa ha aggiunto, infatti, alle lezioni (o meglio, agli “incontri”) “generali” un percorso destinato specificamente agli *insegnanti della scuola secondaria*. Tale percorso consiste in una serie di momenti di confronto – tra i docenti del Dipartimento (o di altri Atenei da loro invitati) e, appunto, gli insegnanti della scuola – sui temi via via trattati negli incontri generali. Durante questi momenti vengono, in particolare, illustrati e condivisi materiali di approfondimento in chiave didattica; presentate agli insegnanti le ulteriori iniziative organizzate dal Dipartimento di Giurisprudenza su tali tematiche; e, soprattutto, proposti *strumenti e percorsi didattici* attraverso i quali affrontare le tematiche stesse nell'ambito dell'Educazione civica *ex* legge 92/2019⁶⁰. In questo modo, il Dipartimento (e con esso,

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Per ogni informazione sulla *Scuola di Cittadinanza*, e per consultare i programmi delle diverse edizioni ed i relativi materiali (ivi compresi i

l'Università di Torino) si propone di coinvolgere i docenti della scuola nella progettazione e realizzazione delle attività di Educazione civica e, più in generale, auspica di costruire crescenti percorsi di collaborazione con il mondo della scuola stessa.

Insomma: in relazione alla “nuova” Educazione civica introdotta nel 2019 c'è molto da fare e, per i soggetti istituzionali impegnati a vario titolo nel formare i cittadini di domani, uno “spazio da riempire”. L'iniziativa di cui questo Volume costituisce il “precipitato” è solo un piccolo esempio di questa necessaria, e proficua per tutti, collaborazione.

Volumi conclusivi pubblicati negli ultimi due anni), si veda la pagina *web* https://www.dg.unito.it/do/home.pl/View?doc=/scuola_di_cittadinanza/presentazione.html.

Per approfondire

M. Ambel, *Una scuola per la cittadinanza. Idee, percorsi, contesti*, Varazze, PM edizioni- Insegnare, 2020

A. Brusa, *Cittadinanza e Costituzione. Cronistoria di una "non materia"*, in *Historia Ludens*, 27 giugno 2013 (<http://www.historialudens.it/geostoria-e-cittadinanza/85-cittadinanza-e-costituzione-cronistoria-di-una-non-materia.html>)

F. Fiore, *Che cosa vuol dire insegnare la Costituzione?*, in *Insegnare*, n. 3/2010

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 (https://www.costituzionalismo.it/costituzionalismo/download/Costituzionalismo_201802_679.pdf)

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 (<http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2019/08/Panizza-La-reintroduzione-dellinsegnamento-scolastico-delleducazione-civica-da-parte-della-legge-n.-92.2019.pdf>)

A. Pugiotto, *La Costituzione tra i banchi di scuola*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

(https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materialix/dossier/pugiotto.html)

Scuola democratica, numero speciale di maggio 2021 su *Educazione civica e alla cittadinanza*