

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

di

Saulle Panizza*

SOMMARIO: Premessa. - Sezione I. Un breve quadro delle esperienze straniere. - I.1. Lo *International Civic and Citizenship Education Study (ICCS)* del 2009. - I.2 Lo studio *Citizenship Education at School in Europe* del 2017. - Sezione II. L'origine e l'evoluzione dell'insegnamento della Costituzione e dell'educazione civica nel nostro Paese fino alla recente riforma. - II.1 La "novità" della Costituzione repubblicana e i primi riflessi nei programmi scolastici. - II.2 La comparsa della "educazione civica" negli anni Cinquanta. - II.3 Le tappe successive e le denominazioni via via assunte dall'insegnamento. - II.4 Il d.l. n. 137/2008 e la conversione, con modificazioni, nella l. n. 169/2008: l'introduzione di "Cittadinanza e Costituzione". - Sezione III. La legge 20 agosto 2019, n. 92 e la reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica. - III.1 Il nuovo intervento legislativo: uno sguardo di insieme sulla legge. - III.2 La definizione disciplinare e l'organizzazione dell'insegnamento dell'educazione civica. - III.3 I profili contenutistici dell'insegnamento dell'educazione civica. - III.4 Alcune osservazioni in ordine ai contenuti dell'insegnamento dell'educazione civica. - III.5 La conoscenza della Costituzione come fondamento dell'insegnamento dell'educazione civica. Conclusione: una falsa partenza?

Premessa

Il Parlamento italiano ha recentemente approvato la legge 20 agosto 2019, n. 92, contenente l'introduzione – o, se si preferisce, la reintroduzione – dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica. Partendo dall'idea che essa contribuisca alla formazione di cittadini responsabili e attivi e alla promozione della partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri (art. 1,

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Pisa.

comma 1), la legge ha stabilito che, a decorrere dal 1° settembre del primo anno scolastico successivo alla sua entrata in vigore, sia istituito, nel primo e nel secondo ciclo di istruzione, l'insegnamento trasversale dell'educazione civica (art. 2, comma 1), per sviluppare la conoscenza e la comprensione delle strutture e dei profili sociali, economici, giuridici, civili e ambientali della società.

Prima di esaminare compiutamente il provvedimento, si procederà a fornire un sintetico resoconto della situazione internazionale ed europea in tema di insegnamento dei contenuti civici, sulla scorta delle indagini più recenti a disposizione (sezione I). Si provvederà, quindi, a ricostruire, per sommi capi, l'origine e l'evoluzione dell'insegnamento della Costituzione e dell'educazione civica nel nostro Paese (sezione II). Infine, l'analisi della legge n. 92/2019 permetterà di cogliere l'ispirazione e i pregi della normativa recentemente introdotta, insieme anche ad alcune criticità che, già a un primo esame, paiono emergere (sezione III). Una riflessione conclusiva riguarderà l'entrata in vigore del provvedimento e l'applicazione delle sue disposizioni.

Sezione I. Un breve quadro delle esperienze straniere

I.1. Lo International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) del 2009

La *International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)* è una associazione internazionale che svolge ricerche sui temi educativi allo scopo di raccogliere dati ed evidenze utili ai singoli Paesi e alle organizzazioni internazionali per migliorare le politiche e le pratiche relative al settore dell'istruzione.

Dopo quelli del 1971 (9 Paesi partecipanti) e del 1999 (28 Paesi partecipanti), nel 2009 essa ha prodotto i risultati del terzo studio sul ruolo dell'istruzione scolastica in riferimento all'educazione civica e alla cittadinanza, che ha coinvolto 38 Paesi di tutto il mondo ⁽¹⁾. L'indagine ha riguardato oltre 140.000 studenti di circa 14 anni d'età, distribuiti in 5.300 scuole (per l'Italia, circa 3.700 studenti, coinvolgendo nella rilevazione 172 dirigenti scolastici e 3.200 insegnanti).

¹ I risultati sono contenuti nel volume *ICCS 2009 Encyclopedia. Approaches to civic and citizenship education around the world*, consultabile sul sito della Associazione (www.iea.nl); per la parte relativa al nostro Paese, il rapporto è stato curato da Genny Terrinoni e Cristina Stringher (p. 211 ss.).

Da un punto di vista complessivo, i risultati riguardanti il rendimento relativo alle conoscenze e alla comprensione da parte degli studenti dei temi civici e di cittadinanza registrano oscillazioni molto elevate, dai 380 punti della parte più bassa nella scala (all'ultimo posto troviamo, per la cronaca, la Repubblica Dominicana) ai 576 dei Paesi di vertice (Finlandia e Danimarca, alla pari). L'Italia si colloca nel segmento medio-alto della classifica (al 10° posto), avendo conseguito un punteggio di 531, significativamente superiore alla media internazionale, che si situa attorno a 500 ⁽²⁾.

Tra gli aspetti di interesse dello studio, una particolare rilevanza ai nostri fini assume il confronto tra i differenti approcci all'educazione civica e ai temi di cittadinanza seguiti nei vari Paesi.

Emerge, infatti, che essa può presentarsi come un'area di apprendimento trasversale (*crosscurricular learning area*), oppure le tematiche che la caratterizzano possono essere integrate nei programmi di altre discipline (*topics integrated into related subjects, such as history and social studies*) o venire affrontate come una disciplina a sé stante (*taught as a separate subject*).

Anche la denominazione utilizzata non risulta omogenea nei diversi contesti, e anzi varia in misura consistente, adottandosi termini e categorie assai differenti, a monte dei quali vi sono, com'è evidente, ispirazioni non riconducibili ai medesimi principi ⁽³⁾. Si pensi soltanto, limitandosi all'aspetto forse più rilevante, alla profonda diversità fra le denominazioni che contengono (anche) un richiamo all'etica o alla morale e quelle che invece insistono sui soli profili civici e di cittadinanza.

Varianti si registrano, poi, con riguardo al livello scolastico in ordine al quale i contenuti sono impartiti (non sempre sono previsti, ad es., a tutti i livelli), così come un particolare significato

² La nostra media nazionale sintetizza, peraltro, una distribuzione non omogenea sul territorio: se al centro e al nord est il punteggio è stato 554, tra i più alti in assoluto, al nord ovest è risultato 534, mentre nel sud e nelle isole 510. Il documento sottolinea, peraltro, che, se si passa dalla conoscenza di base dei principi e dei valori democratici alla capacità di rispondere a domande più complesse, che richiedono l'applicazione di processi cognitivi più elevati (interpretazione, valutazione, produzione di ipotesi, ecc.), i risultati mostrano che moltissimi studenti non sono in grado di fare le operazioni del livello più elevato, molti altri sono in grado di fare le operazioni a livello intermedio, altri ancora dimostrano di saper fare solo quelle basilari, altri di non essere in grado di compierne alcuna.

³ Tra le denominazioni che si registrano, figurano quelle di *Social studies learning area (Civics)*, *Standards of citizenship*, *Citizenship education*, *Moral and civic education*, *Social studies*, *Civic education*, *Civic, social and political education*, *Moral education*, *social studies*, *Basic knowledge of citizenship*, *Civics and ethics formation*, *Ethics and civic formation*, *Knowledge of society*, *Knowledge about society*, *Citizenship education and ethics*, *Ethic-civic education*, *Civic and citizenship education*.

assume la presenza, o meno, di una autonoma valutazione in riferimento all'apprendimento dei relativi contenuti.

In termini generali, in metà dei Paesi esaminati l'educazione civica è impartita come disciplina autonoma, anche se i descritti approcci all'organizzazione dell'apprendimento (trasversale, integrato, a sé stante) sono non di rado utilizzati in (varia) combinazione tra loro. Pochi i casi (soltanto 8) in cui non è prevista una specifica valutazione in relazione alle competenze acquisite. In circa metà dei Paesi, poi, è stabilita anche una valutazione delle scuole in relazione ai contenuti civici impartiti ⁽⁴⁾.

Senza poter, qui, analizzare in maggior dettaglio lo studio, merita segnalare come le posizioni più elevate della classifica in relazione alla conoscenza civica degli studenti siano occupate da Paesi che si ispirano a modelli anche assai differenti tra loro. Nelle prime sei posizioni troviamo, nell'ordine, Finlandia, Danimarca, Repubblica di Korea, Taipei-Cina, Svezia e Polonia. In tre di tali Paesi l'educazione civica è impartita come uno *specific subject*, mentre non è così nei Paesi di area scandinava (laddove talora non è nemmeno prevista una valutazione specifica in ordine alle competenze acquisite), verosimilmente in accordo, in questi ultimi, con le caratteristiche di un tessuto sociale in grado di raggiungere, in generale, elevati standard di "civiltà" senza bisogno di particolari imposizioni, così come di rigide discipline normative (si pensi, solo per fare un esempio, alla questione, anche da noi lungamente dibattuta, delle c.d. "quote rosa" e della rappresentanza femminile nelle assemblee legislative).

1.2 Lo studio Citizenship Education at School in Europe del 2017

Concentrando l'attenzione sull'area europea, lo studio di riferimento più significativo è quello prodotto dalla rete Eurydice, *Citizenship Education at School in Europe del 2017*, promosso

⁴ Anche se, al riguardo, il rapporto invita a una particolare prudenza nella lettura del dato ("*readers should take into account the considerable variation in the extent and type of school evaluation across the participating countries*"). Per alcune considerazioni sullo studio e, più in generale, per una riflessione da differenti prospettive sull'insegnamento dei temi civici nella scuola, anche in relazione all'evoluzione tecnologica recente, v. M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *L'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione ai tempi del web 2.0. Atti del Seminario di Pisa. Palazzo dei Dodici 22 novembre 2013*, Pisa, 2014, ed ivi, in particolare, volendo, S. PANIZZA, *L'insegnamento dei temi etici e civili nella scuola, dall'educazione civica a "Cittadinanza e Costituzione"*, e E. STRADELLA, *Internet, comunicazione istituzionale e formazione a Cittadinanza e Costituzione: alcune considerazioni*, rispettivamente p. 9 ss. e 29 ss.

dall'Unione europea attraverso l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (5).

Oltre che per i risultati generali e per quelli riferiti ai singoli Paesi, cui non si può che rinviare, il documento appare certamente rilevante per una serie di definizioni e indicazioni metodologiche, che potranno utilmente guidarci anche nell'analisi dell'intervento normativo recentemente approvato dal nostro Parlamento (*infra*, sezione III).

Una prima definizione di rilievo è quella di "educazione alla cittadinanza", espressione scelta come titolo dell'intero rapporto. Essa è intesa come "un'area disciplinare, che viene promossa nelle scuole per favorire la convivenza armoniosa e lo sviluppo reciprocamente costruttivo delle persone e delle comunità di cui esse fanno parte" (p. 13). Nelle società democratiche, essa aiuta gli studenti a diventare cittadini "attivi, informati e responsabili, desiderosi e capaci di assumersi responsabilità per loro stessi e le loro comunità".

Per raggiungere tali obiettivi, l'educazione alla cittadinanza "deve aiutare gli studenti a sviluppare conoscenze, competenze, atteggiamenti e valori in quattro macro-aree di competenze:

- 1) interazione efficace e costruttiva con gli altri;
- 2) pensiero critico;
- 3) agire in modo socialmente responsabile; e
- 4) agire democraticamente" (6).

Sempre da un punto di vista definitorio e metodologico, il rapporto conviene sulla circostanza che l'educazione alla cittadinanza coinvolge "non soltanto l'insegnamento e l'apprendimento di argomenti pertinenti in classe, ma anche le esperienze pratiche acquisite attraverso attività svolte a scuola e nella società nel suo complesso".

I risultati generali dell'analisi mostrano che l'educazione alla cittadinanza, così latamente intesa, fa parte dei curricula nazionali dell'istruzione generale in tutti i Paesi, ma con modalità

⁵ EACEA (Education and Youth Policy Analysis), sito web: <http://ec.europa.eu/eurydice>. L'unità italiana di Eurydice ha provveduto nel 2018 alla traduzione in italiano del testo inglese, disponibile anche in formato cartaceo (le indicazioni che seguono nel testo si riferiscono a tale edizione).

⁶ Il quadro di riferimento (e insieme il contesto politico di tali definizioni) è individuato in una serie di raccomandazioni, obiettivi, strategie, ecc. ricavabili sia da documenti delle Istituzioni europee e delle organizzazioni internazionali che hanno promosso lo sviluppo dell'educazione alla cittadinanza e svolto ricerche in questo settore, come il Consiglio d'Europa e l'Unesco, sia dalle indagini IEA, tra cui quelle richiamate al paragrafo precedente. Per tale quadro di riferimento, v. in maggior dettaglio le p. 25 e ss. del testo.

e articolazioni assai diverse, anche perché si tratta, come viene esplicitamente riconosciuto, di un concetto “ampio e fluido” (p. 28), che dipende dall'esistenza di più di un modello di cittadinanza (e, non esistendo “un tipo di cittadino ideale, non esiste nemmeno un unico tipo di educazione alla cittadinanza”) (p. 29 e 30) (7).

Accanto a queste indicazioni preliminari, assume un particolare rilievo ai nostri fini l'analisi relativa all'organizzazione e ai contenuti del curriculum di educazione alla cittadinanza (contenuta nel capitolo 1).

Quanto all'organizzazione, viene ribadita l'esistenza di tre principali modalità di integrazione dell'educazione alla cittadinanza nei curricula nazionali, rispettivamente come:

tema cross-curricolare (8);

tema integrato in altre discipline (9);

materia a sé stante (10).

I primi due modelli risultano quelli più diffusi a livello europeo e solitamente si assiste anche a una combinazione di vari approcci.

Il terzo modello, meno diffuso, lo è maggiormente al livello secondario dell'istruzione; da notare, altresì, come il numero di anni in cui una materia obbligatoria a sé stante viene insegnata risulti estremamente variabile, oscillando da tutti gli anni dell'istruzione generale (Francia e Belgio comunità francese), a 7-9 (Estonia, Slovacchia, Finlandia), a 4-5 (Grecia, Romania, Polonia), a 3 (Irlanda), a 2 (Bulgaria, Lituania, Slovenia, Bosnia-Erzegovina, ex-

⁷ Lo studio dichiara, peraltro, di adottare l'opinione di quegli studiosi che collocano i diversi approcci all'educazione alla cittadinanza secondo un *continuum* teorico che va da una posizione minimalista (approccio debole, esclusivo, elitario, come educazione civica, formale, guidato dai contenuti, basato sulle conoscenze e su una trasmissione didattica, più facile da raggiungere e misurare nella pratica) a una massimalista (approccio solido, inclusivo, attivista, come educazione alla cittadinanza, partecipativo, guidato dai processi, basato sui valori e su una interpretazione interattiva, più difficile da raggiungere e misurare nella pratica). Da vari passaggi del documento sembra al riguardo emergere, in vero, una preferenza per l'approccio massimalista, che pare talora caratterizzarsi, almeno a giudizio di chi scrive, per una qualche svalutazione dell'importanza di una robusta centralità della conoscenza del documento costituzionale, dei suoi intenti originari e dei significati acquisiti anche attraverso l'evoluzione giurisprudenziale, in particolare ad opera degli organi della giustizia costituzionale; si veda ad es., a riprova di tale atteggiamento, l'affermazione a p. 16 (“l'educazione alla cittadinanza è molto più del semplice insegnare agli studenti la struttura costituzionale di un Paese”).

⁸ Gli obiettivi, i contenuti o i risultati di apprendimento sono pensati per essere trasversali nel curriculum e tutti gli insegnanti sono responsabili di tale offerta disciplinare.

⁹ Gli obiettivi, i contenuti o i risultati di apprendimento sono inclusi nel curriculum di materie o aree di apprendimento più ampie, spesso in relazione all'area umanistica o delle scienze sociali, non necessariamente come componente distinta.

¹⁰ Gli obiettivi, i contenuti o i risultati di apprendimento sono inseriti in una disciplina a sé stante, con una chiara delimitazione.

Repubblica jugoslava di Macedonia e Montenegro), a 1 (Croazia, Cipro, Turchia), ma l'analisi evidenzia, in correlazione, anche ulteriori specificità proprie dei vari sistemi.

Laddove il tema è integrato in altre discipline, particolarmente interessante risulta osservare di quali si tratti: si va, infatti, dalle scienze sociali a quelle naturali, da storia, geografia e scienze a scienze della terra e della vita, da economia domestica a studi storici, sociali e sulla cittadinanza, da storia e società a sviluppo personale, a studi sociali (p. 55). Anche se, almeno quando è impartita a livello secondario, tale area del curriculum viene più frequentemente sviluppata attraverso materie quali storia o geografia.

Un ultimo profilo da segnalare in ordine all'organizzazione dell'apprendimento dell'educazione alla cittadinanza attiene ai tempi di insegnamento. Premesso che non tutti i sistemi specificano il monte ore da dedicare alla disciplina, il rapporto si sofferma sui casi in cui l'educazione alla cittadinanza è offerta come materia obbligatoria a sé stante, registrando comunque una grande variabilità, anche perché occorre considerare che non in tutti i casi essa è insegnata all'interno dei vari cicli per l'intera durata dei medesimi.

Al livello primario si oscilla da 4 a 35 ore all'anno. Al livello secondario inferiore si va da 6 a 12 a 16 a 18 a 20 ore, fino ad arrivare ai Paesi in cui il monte ore medio annuale risulta più elevato, attorno a 25 (con una punta di 28). Al livello secondario superiore le differenze non sono minori, oscillando dalle 7 alle 30 ore. Va anche considerato che in molti sistemi la disciplina ha conosciuto varie riforme, talora recenti, non essendo pertanto agevole valutarne compiutamente gli effetti e la portata.

Accanto alle questioni di organizzazione del curriculum di educazione alla cittadinanza, così brevemente descritte, l'altro profilo di grande rilievo è rappresentato, come detto, dai contenuti dell'insegnamento.

Anche intendendo l'educazione alla cittadinanza in un senso lato e come un'area disciplinare vasta, chiamata ad aiutare gli studenti a sviluppare conoscenze, competenze, atteggiamenti e valori in più macro-aree di competenza (quelle richiamate in precedenza: interazione efficace e costruttiva con gli altri; pensiero critico; agire in modo socialmente responsabile; agire democraticamente), vi è un ineliminabile profilo problematico rappresentato dai contenuti. Il quale sembra riversare in maniera particolare i suoi aspetti di criticità nelle ultime due aree,

vale a dire con riguardo all'agire, individuale e collettivo, in modo responsabile e democratico (11).

Prima ancora che con riguardo alla loro definizione, il tema dei contenuti presenta questioni aperte con riferimento a quali soggetti siano chiamati a indicarli e a verificarne l'apprendimento. Al riguardo, il documento Eurydice osserva che tutti i Paesi forniscono quanto meno istruzioni generali per indirizzare scuole e insegnanti nel loro lavoro (mentre differisce anche significativamente il livello di dettaglio). Lo stesso non vale, invece, per gli obiettivi formativi specifici e per i risultati di apprendimento (12), dove è in generale più ampio il livello di autonomia delle scuole o degli insegnanti.

Con riguardo, poi, ai contenuti in senso stretto, il documento offre un interessante tentativo di classificazione (p. 72), pur con la cautela che circonda l'operazione, poiché si tratta di un tema sensibile, in quanto l'educazione alla cittadinanza rappresenta tradizionalmente una delle aree utilizzate dai poteri pubblici, e dai governi in particolare, (anche) per raggiungere una serie di obiettivi di tipo politico e sociale.

Ebbene, da studiosi della Costituzione si può osservare che le competenze più prossime al naturale oggetto di studio della nostra disciplina si collocano prevalentemente nelle macro-aree dell'agire in modo socialmente responsabile e, più ancora, dell'agire democraticamente (13). E non sorprende che esse siano sviluppate in misura maggiore ai livelli scolastici più avanzati, con una incidenza crescente nell'istruzione secondaria superiore.

¹¹ Per un'ampia e approfondita riflessione sul senso della conoscenza della Costituzione tra i banchi di scuola, dove emerge l'intreccio tra i profili metodologici e quelli di contenuto, v. A. PUGIOTTO, *La Costituzione tra i banchi di scuola*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, 2013, p. 1 ss.; dello stesso A., v. anche *Insegnare (a insegnare) la Costituzione*, in C. BERGONZINI, *Con la Costituzione sul banco. Istruzioni per l'uso della Costituzione nelle scuole*, Milano, 2013, p. 7 ss.; una attenta e profonda riflessione sui contenuti e sul metodo di insegnamento della Costituzione nelle scuole è ora rinvenibile in P. MARSOCCI, *Che cosa è la Costituzione per la scuola italiana: contributo al dibattito sul suo insegnamento nel sistema dell'istruzione*, in *Lo Stato*, 2019, p. 297 ss., cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

¹² Questi ultimi sono definiti come la "descrizione di ciò che un discente conosce, capisce ed è in grado di realizzare al termine di un livello o modulo di apprendimento".

¹³ E' sufficiente il mero elenco dei dati proposti nel documento per rendersene conto. Alla macro-area dell'agire in modo socialmente responsabile i sistemi dei vari Paesi riconducono: rispetto della giustizia, solidarietà, rispetto degli altri esseri umani, rispetto dei diritti umani, senso di appartenenza, sviluppo sostenibile, salvaguardia dell'ambiente, tutela del patrimonio culturale, conoscenza e rispetto delle altre culture, conoscenza o rispetto delle religioni, non discriminazione. Nella macro-area dell'agire democraticamente, invece, si ritrovano: rispetto della democrazia, conoscenza delle istituzioni politiche, conoscenza dei processi politici (ad es. le elezioni), conoscenza di organizzazioni, trattati e dichiarazioni

Sezione II. L'origine e l'evoluzione dell'insegnamento della Costituzione e dell'educazione civica nel nostro Paese fino alla recente riforma

II.1 La "novità" della Costituzione repubblicana e i primi riflessi nei programmi scolastici

Il tema dei profili civici nei programmi scolastici, e, più in generale, dell'insegnamento di principi e valori inerenti la convivenza e la cittadinanza agli studenti dei vari ordini e gradi, è questione che ha conosciuto, nel nostro Paese, varie fasi e tappe, i cui momenti iniziali si collocano, in epoca repubblicana, negli anni di poco successivi all'entrata in vigore della Costituzione.

Quest'ultima, com'è noto, presentava indubbiamente caratteristiche di fondo e contenuti tali da intersecarsi con le esigenze e i temi dell'educazione alla cittadinanza.

Essa era frutto, infatti, di un procedimento democratico, in cui la partecipazione popolare aveva assunto una duplice, rilevante caratterizzazione, con l'opzione sulla forma istituzionale (Monarchia o Repubblica) in contemporanea (2 giugno 1946) con l'elezione a suffragio universale dei rappresentanti nell'Assemblea costituente, la quale consacrò poi quella scelta con gli articoli, non a caso, di apertura (art. 1) e di chiusura (art. 139) del testo costituzionale.

Strutturata sulla scia della formulazione del famoso art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, sorta di atto di nascita del moderno costituzionalismo (*toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*), la Costituzione repubblicana garantiva adeguato sviluppo a entrambi gli elementi (più di quaranta articoli per i diritti, più di ottanta per i poteri, comprese le autonomie e le garanzie), e si presentava come testo "lungo", ciò che traduceva anche il desiderio di voltare pagina rispetto all'esperienza della dittatura, regolando in maniera puntuale i principi della convivenza civile e sociale, per renderne, anche già sul piano teorico e formale, più arduo l'eventuale, futuro, tentativo di svuotamento o di sovvertimento.

internazionali, interazione con autorità politiche, conoscenza dei concetti politici e sociali fondamentali, rispetto delle regole, partecipazione, conoscenza della società civile o partecipazione a essa.

Si trattava, poi, di una costituzione rigida, contenente la previsione di una procedura aggravata per l'approvazione di leggi costituzionali e di revisione costituzionale (art. 138), e ai sensi della quale non era consentita la modifica di qualsiasi parte del testo, essendovi uno scarto tra potere costituente e potere costituito e non risultando prevista l'ipotesi della revisione totale (art. 139); caratterizzata, inoltre, dalla scelta di affidare a uno specifico organo (la Corte costituzionale) le funzioni di garanzia proprie della giustizia costituzionale.

Da ultimo, nell'alternativa tra costituzioni "programma" e costituzioni "bilancio", essa si presentava prevalentemente come programma, contenendo molte disposizioni aventi natura di fini da realizzare, ciò che sarebbe stato alla base della lunga e altalenante fase di attuazione del testo, che nemmeno oggi, a distanza di decenni, può dirsi del tutto completata⁽¹⁴⁾. Si trattava, tra l'altro, di una diretta conseguenza di quello che viene solitamente definito il carattere compromissorio della Carta, frutto di una sintesi tra le principali componenti presenti in Assemblea costituente (cattolica, liberale e socialista).

Questa ultima caratteristica imponeva un'opera di concreta attuazione al testo, ma è noto come ciò sia avvenuto solo in misura lenta e parziale. I primi anni di vita, che avrebbero dovuto improntare gli sviluppi successivi, sono stati deludenti e non è casuale che si sia parlato di congelamento della Costituzione, dovuto in primo luogo allo stesso ostruzionismo della maggioranza uscita vincitrice alle elezioni del 18 aprile 1948. La prima legislatura trascorre senza risultati apprezzabili ed è, più in generale, l'intero periodo dei governi c.d. "centristi" (1948-1963) a caratterizzarsi per una sostanziale inattuazione della Costituzione, salvo poche, e sia pur rilevanti, eccezioni, nella seconda metà degli anni Cinquanta, rappresentate dalla istituzione, con otto e dieci anni di ritardo, della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura.

Ebbene, questi primi anni della vita repubblicana sono altresì quelli in cui prende avvio il processo di inserimento dei temi civici e dei principi della Costituzione nei programmi scolastici, opera anche questa intervenuta con ritardo⁽¹⁵⁾.

¹⁴ Per una accurata indagine sul grado di attuazione della Carta a settant'anni dalla sua entrata in vigore, v. ora C. SMURAGLIA (a cura di), *La Costituzione, 70 anni dopo*, Roma, 2019.

¹⁵ Che vi fosse una esigenza di sollecita e capillare diffusione della conoscenza della Costituzione e di progressiva interiorizzazione dei suoi principi da parte della popolazione era del resto testimoniato dall'ultima delle sue previsioni (XVIII disp. trans. e fin. Cost.), a tenore della quale "Il testo della Costituzione è depositato nella sala comunale di ciascun Comune della Repubblica per rimanervi esposto, durante tutto l'anno 1948, affinché ogni cittadino possa prenderne cognizione". Come osserva giustamente A. PUGIOTTO, *Insegnare (a insegnare) la Costituzione*, cit., p. 10, si tratta di una disposizione che, a dispetto della sua scadenza temporale, risulta di perenne attualità, imponendo che i

Il primo provvedimento che ne consegna qualche traccia è il d.P.R. 14 giugno 1955, n. 503, contenente i programmi didattici per la scuola primaria, destinati a sostituire quelli stabiliti da alcuni decreti risalenti al periodo costituzionale transitorio.

Nei programmi per le classi terza, quarta e quinta si affaccia la “educazione morale e civile”, trattata peraltro unitamente alla educazione fisica. Della Costituzione come oggetto in quanto tale dell’insegnamento non si fa parola in maniera espressa, mentre si sottolinea che è dall’ambiente sociale in cui l’alunno vive che si offriranno occasioni per conversare “sulla famiglia, sul Comune, sulla Provincia, sulla Regione, sullo Stato, in collegamento con lo studio della storia e della geografia”, rimarcando altresì l’amore per la Patria, di cui si auspica l’affermazione “nel sentimento del fanciullo come naturale estensione degli affetti domestici, e nella sua coscienza come attuazione dei valori nazionali, ordinati negli ideali della comprensione internazionale”.

All'interno del medesimo provvedimento normativo, è nei programmi per le classi previste dall’art. 172, ultimo comma, r.d. n. 577/1928 (testo unico sull’istruzione elementare, post-elementare e sulle sue opere di integrazione) ⁽¹⁶⁾, in riferimento alla “educazione morale e civile – educazione fisica”, che trovano spazio, tra l’altro, i doveri e diritti dell’uomo e del cittadino secondo la “legge morale e civile”, la libertà e la giustizia sociale, l’eticità del lavoro e la Costituzione, in termini di organizzazione della Repubblica italiana, funzionamento degli enti locali e Stato, oltre che di conversazioni sulle più importanti forme di governo. Da sottolineare, per intendere lo spirito complessivo del modello pedagogico delineato, come l’educazione morale e civile si abbinano all’educazione fisica, per la quale ultima sono in parte differenziate le attività (“giuochi rivolti a coltivare il senso della socialità in beninteso spirito agonistico e a rilevare particolari attitudini degli alunni ... esercizi, specie per le alunne, rivolti a sviluppare il senso estetico, il gesto composto, l’incedere aggraziato, il senso del ritmo, l’espressione armoniosa del movimento”), per entrambi i sessi mirandosi, infine, a un

principi costituzionali stiano anche e soprattutto “nella mente e nella coscienza di ciascuno, chiamato a conoscerla, a rispettarla ed a farla rispettare, ad invocarla davanti agli abusi del potere”.

¹⁶ L’articolo richiamato constava di due commi, stabilendo, in primo luogo, che l’obbligo scolastico si adempie frequentando le scuole elementari classificate, non classificate, o sussidiate, esistenti nella località in cui l’obbligato è domiciliato o residente (comma 1). Qualora, con frequenza delle scuole di cui al comma precedente, il fanciullo non abbia raggiunto il 14° anno, per tutto il tempo fino al compimento dell’età dell’obbligo è tenuto a frequentare corsi, esercitazioni e simili di istruzione elementare, tenuti nella località da istituzioni di educazione e di cultura. In mancanza, è consentito all’obbligato di continuare a frequentare l’ultima classe elementare esistente fino al raggiungimento del 14° anno (comma 2).

adeguato sviluppo degli “esercizi d’ordine, di deambulazione, di schieramento nei limiti richiesti dal buon andamento della vita scolastica collettiva. Saltelli e salti”.

II.2 La comparsa della “educazione civica” negli anni Cinquanta

Occorrerà attendere dieci anni dall’entrata in vigore della Costituzione per la esplicita previsione dell’inserimento della “educazione civica” tra i programmi di studio nella scuola, ad opera del d.P.R. 13 giugno 1958, n. 585 (a firma di Gronchi, allora Capo dello Stato, e di Moro, nella veste di Ministro per la pubblica istruzione). A partire dall’anno scolastico 1958-59 i programmi di insegnamento della storia in vigore negli istituti e scuole di istruzione secondaria e artistica venivano ad essere integrati da quelli di educazione civica (17).

I punti salienti del provvedimento, rinvenibili nell'allegato, sembrano potersi ricondurre a quattro: il significato dell’espressione prescelta (“educazione civica”), il rapporto con i programmi di storia, il valore riconosciuto alla Costituzione nella identificazione dei principali contenuti, lo spazio assegnato alla disciplina dell’educazione civica all’interno del complesso delle materie.

In ordine al primo punto, va le a dire il significato dell'espressione, il testo osserva che la scuola “giustamente rivendica il diritto di preparare alla vita, ma è da chiedersi se, astenendosi dal promuovere la consapevolezza critica della strutturazione civica, non prepari piuttosto solo a una carriera”, indicando la soluzione del problema nell'educazione civica, così definita: con il primo termine, educazione, “si immedesima con il fine della scuola”, con il secondo, civica, “si proietta verso la vita sociale, giuridica, politica, verso cioè i principi che reggono la collettività e le forme nelle quali essa si concreta”.

Quanto al rapporto con le altre discipline, si sottolinea che, se è vero che l’educazione civica ha da essere presente in ogni insegnamento, l’opportunità di una sintesi organica consiglia di dare ad essa quadro didattico, e perciò di indicare orario e programmi, e induce a designare per questo specifico compito il docente di storia.

¹⁷ Evidenzia la “matrice confessionale” del testo A. PUGIOTTO, *La Costituzione tra i banchi di scuola*, cit., p. 4 s., il quale sottolinea come il riferimento alla Costituzione compaia solo in coda alle linee guida ministeriali e al fine di introdurre l'affermazione secondo la quale nei principi fondamentali della Carta si esprimono i valori morali che integrano la trama spirituale della nostra civile convivenza. L'influenza della cultura cattolica nel testo è rimarcata anche da P. MARSOCCI, *Che cosa è la Costituzione per la scuola italiana: contributo al dibattito sul suo insegnamento nel sistema dell'istruzione*, cit., la quale ricorda che la nuova materia fu introdotta soprattutto su sollecitazione dell'Unione cattolica italiana degli insegnanti medi.

Di interesse appare, poi, il rapporto della disciplina (il cui campo, a differenza di quello delle materie di studio, “non è definibile per dimensioni, non potendo essere delimitato dalle nozioni, e spingendosi invece su quel piano spirituale dove quel che non è scritto è più ampio di quello che è scritto”) con la Carta costituzionale. Riconoscendo che l’educazione civica mira a suscitare un impulso morale e ad assecondare e promuovere la libera e solidale ascesa delle persone nella società, si osserva che “essa si giova, tuttavia, di un costante riferimento alla Costituzione della Repubblica, che rappresenta il culmine della nostra attuale esperienza storica, e nei cui principi fondamentali si esprimono i valori morali che integrano la trama spirituale della nostra civile convivenza”.

A fronte di tutto ciò, peraltro, lo spazio assegnato alla disciplina dal provvedimento risulta in vero limitato, poiché è nell’ambito dell’orario fissato per l’insegnamento della storia che il docente dovrà destinare due ore mensili alla trattazione degli argomenti riconducibili all’educazione civica.

Come l’esperienza successiva avrebbe dimostrato, la collocazione ancillare all’interno di un altro insegnamento, accompagnata a uno spazio orario estremamente contenuto e all’assenza di una valutazione autonoma in ordine al suo apprendimento da parte dello studente, sarebbero state all’origine di un’applicazione molto disomogenea e di risultati tutto sommato modesti. Affidata, in sostanza, ai singoli docenti di storia, l’educazione civica finiva per essere insegnata praticamente a discrezione dei medesimi, con la naturale conseguenza di una diffusione a macchia di leopardo e spesso della sua totale assenza (anche dovuta alla non sempre adeguata conoscenza da parte dei docenti, in molti casi privi di qualunque competenza al riguardo).

II.3 Le tappe successive e le denominazioni via via assunte dall’insegnamento

La diffusa insoddisfazione per la concreta applicazione dei programmi per l’insegnamento dell’educazione civica nelle scuole ha prodotto, nei decenni successivi, alcuni tentativi di porvi rimedio ⁽¹⁸⁾.

¹⁸ Per una ricostruzione analitica dei vari passaggi può vedersi il *Documento d’indirizzo per la sperimentazione dell’insegnamento di “Cittadinanza e Costituzione”* del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca del 4 marzo 2009.

Nel quadro di approcci didattici e pedagogici differenti, è particolarmente significativo osservare come l'insegnamento abbia assunto, in ogni occasione di intervento normativo, denominazioni differenti (pur se di norma ruotanti attorno al termine "educazione"), oltre che diversa collocazione nei programmi per i vari ordini di scuole.

Dopo il primissimo affacciarsi, sopra ricordato, nei termini, in parte eticamente connotati, di "educazione morale e civile", e pur nella sostanziale stabilizzazione, almeno nel linguaggio comune, del riferimento poi operato, a partire dal 1958, alla "educazione civica", l'insegnamento ha progressivamente visto cambiare la propria denominazione o comunque l'approccio ai temi affrontati, con ciò traducendo le differenti prospettive che il richiamo ai contenuti civici e costituzionali ha finito di volta in volta per assumere e privilegiare.

Negli anni Settanta e Ottanta, infatti, il quadro degli interventi appare fortemente ispirato alla valorizzazione degli organi collegiali (consigli di classe, consigli di istituto, ecc.) e all'idea dell'unitarietà dell'educazione, di cui le singole educazioni devono rappresentare articolazioni.

Il d.m. 9 febbraio 1979 per la scuola media si riferisce a un complesso di educazioni, in cui rileva, ai nostri fini, la "educazione storica, civica, geografica". Funzione dell'educazione civica, in particolare, a partire dai suoi primari motivi di educazione morale e civile (dove si nota un richiamo alla denominazione contenuta nel testo del 1955), è quella di "far maturare il senso etico come fondamento dei rapporti dei cittadini, di rendere coscienti del compito storico delle generazioni e dei singoli, di promuovere una concreta e chiara consapevolezza dei problemi della convivenza umana ai vari livelli di aggregazione comunitaria, guidando l'alunno a realizzare comportamenti civilmente e socialmente responsabili" ⁽¹⁹⁾. Intesa come finalità essenziale dell'azione formativa della scuola, l'educazione civica esige il responsabile impegno di tutti i docenti e la convergenza educativa di tutte le discipline. Essa, in particolare, deve risultare un impegno costante del consiglio di classe e della sua attività di programmazione. Il relativo insegnamento è affidato al docente di materie letterarie per la riconosciuta opportunità di sviluppare la trattazione dei suoi contenuti in costante correlazione con l'insegnamento della storia.

¹⁹ A tal fine è previsto che l'insegnamento si giova sia della riflessione sulle situazioni emergenti nella stessa vita scolastica, sia di informazioni essenziali ma precise sulle forme di organizzazione civile e politica della società a livello locale, regionale, nazionale, internazionale, viste come risultanti di un processo storico pervenuto a formulazioni giuridiche positive e come presupposto per ulteriori sviluppi.

Il d.P.R. 12 febbraio 1985, n. 104 ("Approvazione dei nuovi programmi didattici per la scuola primaria") esplicita in maniera ancor più netta l'idea della "educazione alla convivenza democratica". Dal punto di vista delle discipline, vengono collocate unitariamente la storia, la geografia e gli "studi sociali", i quali ultimi devono fornire gli strumenti per un primo livello di conoscenza dell'organizzazione della società nei suoi aspetti istituzionali e politici, "con particolare riferimento alle origini storiche e ideali della Costituzione" (20).

Passando agli anni Novanta, si osserva un ulteriore cambiamento di prospettiva, che si traduce altresì in una variazione terminologica, densa di significati.

Ai sensi della Direttiva ministeriale n. 58 dell'8 febbraio 1996, infatti, i programmi di insegnamento dell'educazione civica vengono a raccordarsi in maniera più stretta con la dimensione culturale e quella propria della Carta costituzionale, come emerge dai principi ispiratori del testo (art. 1) e dall'allegato, denominato "Nuove dimensioni formative, educazione civica e cultura costituzionale".

Ai sensi dell'art. 1, gli obiettivi propri dell'educazione civica sono perseguiti secondo una duplicità di prospettive: da un lato, nella complessiva attività didattica ed educativa (riguardante tutti gli insegnamenti, le attività extracurricolari e i diversi momenti della vita scolastica), con modalità flessibili, anche in relazione all'autonomia delle singole scuole; dall'altro, nell'ambito di un insegnamento specifico (come previsto dal d.P.R. n. 585/1958).

All'interno dell'allegato, con particolare riguardo alla "educazione civica e cultura costituzionale", premessa la trasversalità a tutte le discipline e a tutte le attività di una serie di problemi/bisogni/valori/diritti riconducibili all'idea di educazione, si sottolinea come essi trovino, non di meno, nella Costituzione "una formulazione e un livello di realtà istituzionale dotato di particolare intensità concettuale ed efficacia operativa". A tale premessa si accompagnava un mutamento radicale di prospettiva, caratterizzato dall'affermata necessità di "assicurarne lo studio, con la dignità di una materia autonoma dalla storia, ancorché ad essa strettamente collegata, così come dev'essere collegata all'economia e al diritto". Veniva poi data ragione della scelta terminologica, intendendo indicare con il termine cultura "la comprensione del processo storico attraverso il quale si è costruito, si è interpretato,

²⁰ Differenziandosene lo specifico compito rispetto alla formazione al confronto con gli altri, allo spirito critico, alla convivenza democratica, che rappresentano un obiettivo e un metodo comune a tutti gli insegnamenti.

parzialmente applicato e si discute un testo al quale sono legate le aspirazioni e le certezze, gli ideali e le garanzie più generali e condivise del popolo italiano”.

Non può non osservarsi, al riguardo, come questo “patriottismo costituzionale” si collocasse pressoché contemporaneamente all’accentuarsi del dibattito sulle riforme istituzionali nel nostro Paese e in particolare ai due tentativi di riforma (in deroga all’art. 138 Cost.) ad opera delle commissioni bicamerali “De Mita-Iotti” (nel 1993) e “D’Alema” (nel 1997), pur se entrambi falliti ⁽²¹⁾.

Il disegno contenuto nella Direttiva ministeriale n. 58 del 1996 avrebbe potuto rappresentare, come si intuisce agevolmente, un deciso cambiamento di rotta rispetto alla tradizionale concezione e collocazione dell’educazione civica, sia sotto il profilo dell’autonomia della disciplina sia per la valorizzazione della centralità dei principi del documento costituzionale ai fini del suo insegnamento. Se attuato, esso avrebbe comportato l’abrogazione del d.P.R. n. 585/1958, al quale pure, per taluni versi, si ispirava.

Esso, tuttavia, non ebbe modo di entrare in vigore, forse anche in ragione della complessità procedimentale prevista ⁽²²⁾.

A seguire, l’inizio degli anni Duemila si sarebbe caratterizzato per la l. n. 53/2003 (recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) e per la relativa attuazione, sovente racchiuse sotto la formula della c.d. “riforma Moratti”.

Punto centrale, per quanto qui maggiormente interessa, è la sottolineatura del rilievo della “educazione ai principi fondamentali della convivenza civile”.

Per essa vengono individuati obiettivi specifici di apprendimento, declinati in una pluralità di educazioni, ben sei: alla cittadinanza, stradale, ambientale, alla salute, alimentare e all’affettività. I (non ricchissimi) raccordi con la Costituzione sono (più) presenti, come è ovvio, nella educazione alla cittadinanza, nei cui contenuti, peraltro, sembra assumere un ruolo centrale la dimensione della articolazione territoriale del potere (modifiche del Titolo V della

²¹ Per una sintetica ricostruzione dei tentativi di riforma costituzionale cui si accenna nel testo si veda, volendo, S. PANIZZA – E. STRADELLA, *Diritto pubblico*, Seconda edizione, Santarcangelo di Romagna, 2017, cap. V in particolare.

²² La Direttiva prevedeva che il Comitato di studio costituito con il D.M. 23/03/1995 per la revisione dell’educazione civica fosse integrato con altre persone esperte della materia, anche in relazione alle sperimentazioni in atto (art. 4); che il Comitato, così integrato, entro 90 giorni formulasse i programmi della scuola secondaria superiore e integrasse i programmi della scuola media per le parti attinenti la cultura costituzionale, sottoponendoli al parere obbligatorio del Consiglio nazionale della pubblica istruzione (art. 5); che i decreti ministeriali conseguenti ai progetti di cui all’art. 5 entrassero in vigore a partire dall’anno scolastico successivo a quello di emanazione dei nuovi programmi (art. 8), da cui sarebbe conseguentemente derivata l’abrogazione del d.P.R. n. 585/1958.

Parte II ad opera della l. cost. n. 3/2001, distinzioni concettuali tra Repubblica, Stato, Regione, Provincia, Città metropolitana, Comune, rapporto “centro-periferia” nel governo e nella gestione delle attività sociali, educative, economiche, culturali, il valore dell’autonomia, i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, ecc.) (23).

Nell’insieme, questa pariordinazione delle varie educazioni al fine della più complessiva educazione ai principi fondamentali della convivenza civile ha prodotto una diluizione del tutto, sostanzialmente annacquando le singole specificità, e soprattutto ha privato il profilo della conoscenza della Carta fondamentale di qualsivoglia, particolare rilevanza (24).

II.4 Il d.l. n. 137/2008 e la conversione, con modificazioni, nella l. n. 169/2008: l’introduzione di “Cittadinanza e Costituzione”

Dalla comparsa nel corso degli anni Cinquanta del secolo scorso e fino ai primi anni Duemila, dunque, i contenuti e la denominazione, pur in presenza di variabili significative, hanno contraddistinto l’insegnamento dei temi civici e costituzionali nel nostro Paese nei termini di una educazione: educazione morale e civile, educazione civica, educazione alla convivenza democratica, educazione civica e cultura costituzionale, educazione ai principi fondamentali della convivenza civile, educazione alla cittadinanza.

In tale percorso, a segnare una discontinuità, innanzitutto terminologica, è intervenuto il d.l. n. 137/2008 (“Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università”), convertito, con modificazioni, nella l. n. 169/2008, che ha introdotto quella che ha definito come “Cittadinanza e Costituzione”. A decorrere dall’anno scolastico 2008/2009, secondo tale previsione, oltre a una sperimentazione nazionale, sono attivate azioni di sensibilizzazione e di formazione del

²³ Anche in questo caso non sembra difficile scorgere più di un punto di contatto con l’evoluzione del quadro politico-istituzionale, in un contesto di tentativi – riusciti e falliti – di riforme organiche della Costituzione attuate a maggioranza, con particolare enfasi riconosciuta alla dimensione dell’articolazione territoriale del potere e alle conseguenti tematiche del regionalismo e del federalismo.

²⁴ A giudizio di A. PUGIOTTO, *La Costituzione tra i banchi*, cit., p. 7 s., “si tocca così il punto più basso della parabola dell’educazione civica come insegnamento finalizzato alla diffusione di una specifica cultura costituzionale”. In vero, nell’allegato al d. lgs. n. 59/2004 (“Definizione delle norme generali relative alla scuola dell’infanzia e al primo ciclo dell’istruzione, a norma dell’articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53”), vi è un passaggio particolarmente emblematico di questa impostazione volta a mescolare i vari profili, laddove si legge che “E’ così per qualsiasi altro obiettivo specifico d’apprendimento. Dentro la disciplinarietà anche più spinta, in sostanza, va sempre rintracciata l’apertura inter e trans-disciplinare[,] la parte che si lega al tutto e il tutto che non si dà se non come parte. E dentro, o dietro, le ‘educazioni’ che scandiscono l’educazione alla Convivenza civile vanno sempre riconosciute le discipline, così come attraverso le discipline non si fa altro che promuovere l’educazione alla Convivenza civile e, attraverso questa, nient’altro che l’unica educazione integrale di ciascuno a cui tutta l’attività scolastica è indirizzata”.

personale finalizzate all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione "delle conoscenze e delle competenze relative a 'Cittadinanza e Costituzione', nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale e del monte ore complessivo previste per le stesse", con analoghe iniziative avviate anche nella scuola dell'infanzia.

Sparisce, dunque, il richiamo alla "educazione" e compare per la prima volta, nella titolatura dell'insegnamento, il riferimento al termine Costituzione, ancorché dopo quello di cittadinanza (in precedenza, almeno sempre a livello di titolatura, il riferimento più prossimo ai principi della Carta era stato, come detto, quello di cultura costituzionale).

L'art. 1, comma 2 del provvedimento ha cura di precisare che alla relativa attuazione si provvede entro i limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il passaggio parlamentare di conversione del decreto legge ha condotto all'inserimento di un comma 1-*bis*, a tenore del quale "al fine di promuovere la conoscenza del pluralismo istituzionale, definito dalla Carta costituzionale, sono altresì attivate iniziative per lo studio degli statuti regionali delle regioni ad autonomia ordinaria e speciale" (25).

La chiarificazione del senso della nuova disciplina voluta dal legislatore è offerta dal *Documento d'indirizzo per la sperimentazione dell'insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione"* del 4 marzo 2009, citato, il quale dà conto anche delle opzioni terminologiche.

La scelta di non utilizzare l'espressione educazione civica o educazione alla Costituzione e alla cittadinanza si giustifica perché "l'educazione e il carattere educativo qualificano ogni insegnamento e ogni relazione interpersonale che si svolgano nel sistema di istruzione e di formazione", evitando così il "rischio di delegare a questo solo insegnamento preoccupazioni e compiti di natura educativa che, invece, devono coinvolgere per forza di cose tutti i docenti (con il loro esempio) e tutte le discipline (con particolari curvature del loro insegnamento)".

Analogamente per la scelta di non utilizzare l'espressione cultura, poiché "anche la cultura, infatti, appartiene all'intero dell'esperienza scolastica e ne costituisce, al pari dell'educazione, un elemento qualificante e imprescindibile".

²⁵ In relazione a tale comma aggiunto, esso pare tradurre un tratto più marcatamente ideologico, evidentemente figlio del tempo. Difficile, infatti, attribuire un significato giuridico autonomo al riferimento agli statuti regionali, evidentemente ricompresi nel disegno costituzionale e nel pluralismo cui la Carta si ispira (già parte dei contenuti del primo comma); così come più di una perplessità sembra suscitare, giuridicamente parlando, l'idea che lo studio degli statuti regionali possa esaurire la dimensione del pluralismo istituzionale.

Quanto alla Costituzione, essa diviene “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 a esercitare la 'cittadinanza attiva', anche in termini di impegno personale nel volontariato” (26).

Il *Documento* si sofferma anche sulla individuazione del decreto legge quale strumento normativo adottato (27), pur se vi sono passaggi esplicativi che appaiono poco chiari, quando non addirittura imprecisi (28).

A puntualizzare il quadro di novità sono successivamente intervenuti i regolamenti attuativi della riforma del sistema scolastico e una apposita circolare ministeriale del 27 ottobre 2010 (Cittadinanza e Costituzione: attuazione dell'art. 1 della legge 30 ottobre 2008, n. 169 – Anno scolastico 2010-2011).

In quest'ultima si afferma che “Cittadinanza e Costituzione” è “un insegnamento con propri contenuti che devono trovare un tempo dedicato per essere conosciuti e gradualmente approfonditi”, ma è anche a un tempo “una risorsa straordinaria di trame trasversali generative di saperi, competenze, motivazioni, atteggiamenti, comportamenti, pratiche, azioni”. Tale insegnamento si articola dunque in una dimensione specifica integrata alle discipline dell'area storico-geografica e storico-sociale e in una dimensione educativa che attraversa e interconnette l'intero processo di insegnamento/apprendimento.

Quanto alla dimensione specifica integrata in altre aree, all'insegnamento di “Cittadinanza e Costituzione” non è riconosciuto lo statuto di disciplina autonoma e nemmeno uno specifico monte ore proprio, così come non vi si associa un distinto voto. Quanto alla dimensione trasversale, si riconosce a “Cittadinanza e Costituzione” la specificità di sollecitare il raccordo

²⁶ Alla luce di tale affermata centralità, resterebbe, allora, da comprendere perché la scelta abbia però privilegiato, quale primo termine, quello di “cittadinanza” e non quello di “Costituzione”.

²⁷ Sostanzialmente – così si dice – “per intervenire concretamente nella scuola già dall'anno scolastico 2008-2009”, concentrando l'attenzione sulla formazione dei docenti e sulla sperimentazione dell'insegnamento, in un'ottica né di semplice ripetizione o riesumazione del passato né di assoluta novità, intendendosi in particolare valorizzare l'impianto culturale abbozzato negli anni Cinquanta ma liberandolo dai limiti istituzionali che, con le sole due ore mensili, e senza un proprio voto, ne hanno ostacolato il cammino.

²⁸ Si fa, ad es., riferimento a un “disegno di legge del 1.8.2008, approvato dal Consiglio dei Ministri”, che ha previsto l'istituzione per legge della nuova disciplina di “Cittadinanza e Costituzione” con una “propria dotazione oraria di 33 ore annue e con voto distinto per tutti gli ordini e gradi di scuola”. Dove non appare chiaro se vi fosse in effetti un disegno di legge di un mese precedente l'adozione del decreto legge, né come, perché e a seguito di quale riflessione si siano modificati alcuni punti assolutamente rilevanti nel passaggio dalla iniziativa legislativa alla decretazione d'urgenza, nella quale non si fa riferimento, per limitarsi ad alcuni aspetti essenziali ricordati sopra nel testo, né alla dotazione di 33 ore né in maniera esplicita al voto distinto.

tra le varie discipline, esaltandone la valenza civico-sociale e favorendo in tal modo il superamento della loro frammentazione (29).

In definitiva, al di là delle proclamazioni del legislatore, sembra di poter dire che ancora una volta la ripresa di interesse per l'insegnamento di contenuti civici e costituzionali nelle scuole del nostro Paese non abbia prodotto una scelta chiara e univoca, mantenendo la disciplina in una condizione di minorità rispetto alle altre, cui non è valso a far da contraltare la (affermata) maggior valenza data dalla sua fisiologica trasversalità.

A seguire, non sono mancati ulteriori interventi, a vari livelli, di messa a punto e talora di integrazione e correzione del modello così delineato (30).

Accanto a una serie di documenti, di carattere maggiormente tecnico, tesi a specificare le modalità di insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione" nei vari cicli e percorsi di istruzione, merita ricordare, in particolare, la l. n. 222/2012 ("Norme sull'acquisizione di conoscenze e competenze in materia di «Cittadinanza e Costituzione» e sull'insegnamento dell'inno di Mameli nelle scuole") e la l. n. 107/2015 ("Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti").

La prima ha stabilito che "a decorrere dall'anno scolastico 2012/2013, nelle scuole di ogni ordine e grado, nell'ambito delle attività finalizzate all'acquisizione delle conoscenze e delle competenze relative a «Cittadinanza e Costituzione», sono organizzati percorsi didattici, iniziative e incontri celebrativi finalizzati ad informare e a suscitare la riflessione sugli eventi e sul significato del Risorgimento nonché sulle vicende che hanno condotto all'Unità nazionale, alla scelta dell'inno di Mameli e della bandiera nazionale e all'approvazione della Costituzione, anche alla luce dell'evoluzione della storia europea" (art. 1, comma 1).

²⁹ Sempre secondo la circolare, "i due approcci, quello integrato e quello trasversale, non si escludono a vicenda, anzi si integrano e si arricchiscono in un dialogo continuo e costruttivo che responsabilizza la scuola e gli insegnanti. D'altro canto è la stessa legge 169/2008, nel riferirsi ad 'azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale', a segnalare l'esigenza che tutti gli insegnanti rafforzino la loro preparazione culturale intorno ai temi di Cittadinanza e Costituzione e, dunque, a potenziare il loro impegno in questa direzione". Sui limiti di questa impostazione, v. A. PUGIOTTO, *Insegnare (a insegnare) la Costituzione*, cit., p. 11 s.

³⁰ Per un esame, v. ancora P. MARSOCCI, *Che cosa è la Costituzione per la scuola italiana: contributo al dibattito sul suo insegnamento nel sistema dell'istruzione*, cit.; il complesso quadro storico-normativo relativo all'insegnamento dell'educazione civica nella scuola nel nostro Paese è ora rinvenibile nei materiali elaborati in Parlamento in occasione dell'iter di approvazione della legge n. 92/2019; si vedano, in particolare, il Dossier n. 130 del giugno 2019 del Senato della Repubblica (XVIII legislatura, Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 1264, 233, 303, 610, 796, 863 e 1031 in materia di insegnamento scolastico dell'educazione civica. II edizione) e la nota breve n. 128 dell'agosto 2019, sempre del Servizio Studi del Senato (A.S. n. 1264 – Insegnamento scolastico dell'educazione civica), tutti reperibili sui siti istituzionali.

La seconda, nell'ambito di un complessivo sistema di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, ha individuato, tra gli obiettivi formativi prioritari, lo “sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica attraverso la valorizzazione dell'educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture, il sostegno dell'assunzione di responsabilità nonché della solidarietà e della cura dei beni comuni e della consapevolezza dei diritti e dei doveri”, oltre al “potenziamento delle conoscenze in materia giuridica ed economico-finanziaria e di educazione all'autoimprenditorialità” (art. 1, comma 7, lett. d) ⁽³¹⁾.

Fino ad arrivare ad un intervento assai recente, che un qualche subbuglio sembra aver generato tra gli addetti ai lavori della scuola, rappresentato dalla previsione di una specifica valutazione delle competenze acquisite in tale ambito ⁽³²⁾.

Una serie di applicazioni, integrazioni, di tante sperimentazioni ⁽³³⁾, certo anche generose, che non sono valse a determinare un consolidamento sufficientemente condiviso della disciplina, come è testimoniato dalla stessa pluralità e molteplicità di iniziative che, nel corso dell'attuale legislatura, hanno poi condotto all'approvazione della legge n. 92/2019 ⁽³⁴⁾.

³¹ Si tratta di temi, come è facile ricavare, estremamente eterogenei, la cui connessione, talvolta già labile nei riguardi dell'educazione alla cittadinanza latamente intesa, tende a sfumare ulteriormente se rapportata ai principi costituzionali e ai temi di cultura costituzionale.

³² Il riferimento va al d. lgs. n. 62/2017 (“Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera i), della legge 13 luglio 2015, n. 107”), e, in particolare, agli artt. 2, comma 4 (per cui nell'ambito del primo ciclo sono oggetto di valutazione le attività svolte nell'ambito di “Cittadinanza e Costituzione”) e 17, comma 10 (ai sensi del quale, nell'ambito delle prove dell'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo, “il colloquio accerta altresì le conoscenze e competenze maturate dal candidato nell'ambito delle attività relative a «Cittadinanza e Costituzione»”).

³³ L'occasione per fare il punto al riguardo sarà rappresentata, il prossimo 26 settembre 2019, dal Seminario organizzato a Roma presso il Ministero dall'Associazione italiana dei costituzionalisti e dal Miur, avente come titolo “La Costituzione nella scuola. Per una discussione sul suo insegnamento”.

³⁴ La legge è frutto dell'approvazione alla Camera, in data 2 maggio 2019, di un testo risultante dall'unificazione di una lunga serie di disegni di legge (C.682 con C.734, C.916, C.988, C.1166, C.1182, C.1425, C.1464, C.1465, C.1480, C.1485, C.1499, C.1536, C.1555, C.1576, C.1696 e C.1709), tra i quali è compreso anche un disegno di legge di iniziativa popolare (il C.1485), e dell'approvazione al Senato, in data 1 agosto 2019, di un testo (S.1264), senza modificazioni rispetto al testo licenziato dalla Camera, che ha comportato la dichiarazione di assorbimento di sei ulteriori disegni di legge (S.233, S.303, S.610, S.796, S.863, S.1031). Il Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 1264, 233, 303, 610, 796, 863 e 1031 in materia di insegnamento scolastico dell'educazione civica, cit., contiene anche una tabella di raffronto tra il ddl 1264 e gli altri dichiarati assorbiti al Senato, da cui si ricava la profonda diversità di impostazioni e di soluzioni prospettate nei vari testi, spesso evidenziata fin dal titolo del provvedimento: si va dall'introduzione di “Cultura costituzionale, educazione civica e cittadinanza europea” (233) all'introduzione di “Educazione civica, elementi di diritto costituzionale e della cittadinanza europea” (303), all'introduzione della “Educazione alla cittadinanza attiva e responsabile e strumenti di democrazia diretta” (610),

Sezione III. La legge 20 agosto 2019, n. 92 e la reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica

III.1 Il nuovo intervento legislativo: uno sguardo di insieme sulla legge

La legge n. 92/2019 (“Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica”) si compone di 13 articoli: art. 1 (Principi), art. 2 (Istituzione dell'insegnamento dell'educazione civica), art. 3 (Sviluppo delle competenze e obiettivi di apprendimento), art. 4 (Costituzione e cittadinanza), art. 5 (Educazione alla cittadinanza digitale), art. 6 (Formazione dei docenti), art. 7 (Scuola e famiglia), art. 8 (Scuola e territorio), art. 9 (Albo delle buone pratiche di educazione civica), art. 10 (Valorizzazione delle migliori esperienze), art. 11 (Relazione alle Camere), art. 12 (Clausola di salvaguardia) e art. 13 (Clausola di invarianza finanziaria) ⁽³⁵⁾.

Sotto il profilo del *drafting* normativo, si possono fare alcune brevi osservazioni.

La prima attiene alla locuzione “educazione civica”, presente fin dal titolo del provvedimento. Nel corpo dell'articolato essa compare 21 volte, in 15 delle quali in correlazione con il sostantivo “insegnamento” ⁽³⁶⁾. Il dato singolare riferito a queste 15 occasioni è che non sempre viene rimarcato il carattere “trasversale” dell'insegnamento dell'educazione civica, il

all'introduzione dell'insegnamento di “Educazione civica” (796), al rafforzamento dell'insegnamento di “Cittadinanza e Costituzione” (863), all'introduzione dell'insegnamento di “Educazione alla convivenza civile” (1031).

³⁵ Dal punto di vista della struttura, non sembrano esservi particolari osservazioni da muovere al testo, che parte correttamente dai principi ispiratori (art. 1), prevede poi gli aspetti centrali dell'intervento (artt. 2-5), disciplina l'impatto, anche in termini di raccordi, e pone sul Governo un obbligo di relazione in una prospettiva di potenziale circolarità dell'intervento (artt. 6-11), per chiudersi, infine, con alcune delle clausole ormai consuete nella nostra legislazione, nella fattispecie quelle di salvaguardia per le autonomie speciali e di invarianza finanziaria (artt. 12-13).

³⁶ Le 6 occasioni in cui l'espressione “educazione civica” non è strettamente affiancata a quella di “insegnamento” si rinvergono nell'art. 1 (2 volte), nell'art. 9 (3 volte, compresa la rubrica) e nell'art. 10. Si può dire che siano casi in cui viene in rilievo, potremmo dire, la disciplina in sé, nel suo statuto ontologico, soprattutto nell'art. 1, ma anche che il termine insegnamento sia in essi in qualche modo implicito, soprattutto negli artt. 9 e 10.

quale pure sembra costituire un punto di particolare attenzione da parte del legislatore, tanto da rinvenirsi ben 9 volte nella legge ⁽³⁷⁾.

Una seconda osservazione riguarda le occorrenze in cui viene richiamato il testo costituzionale. Si tratta di 7 casi: in 3 si utilizza l'espressione "Costituzione italiana" (nell'art. 1, nell'art. 4, comma 1 e nell'art. 4, comma 3), in 2 semplicemente "Costituzione" (nell'art. 3 e nell'art. 4, comma 4), in 2, infine, si rinviene la locuzione "Carta costituzionale" (nell'art. 4, comma 1 e nell'art. 4, comma 2) ⁽³⁸⁾.

Un'ultima notazione attiene alla rubrica dell'art. 4, vale a dire "Costituzione e cittadinanza". E' in qualche modo singolare che il nuovo testo, che tra l'altro abroga il d.l. n. 137/2008 (e la relativa legge di conversione), introduttivo di "Cittadinanza e Costituzione", abbia formulato nei termini di "Costituzione e cittadinanza" la rubrica di uno dei suoi articoli, all'interno del quale, peraltro, mentre il riferimento alla Costituzione è effettivamente pregnante, come diremo (v. *infra*, III.3 e III.5), non altrettanto può dirsi per quello alla cittadinanza, evocata qui quale "cittadinanza attiva", per la cui promozione, semplicemente, possono essere attivate iniziative per lo studio dei diritti e degli istituti di partecipazione a livello statale, regionale e locale ⁽³⁹⁾.

III.2 La definizione disciplinare e l'organizzazione dell'insegnamento dell'educazione civica

Dopo aver svolto alcune considerazioni generali sul provvedimento, conviene ora analizzarne le disposizioni alla luce del quadro di riferimento offerto dai documenti internazionali e dalle indagini comparatistiche (v. *supra*, sezione I). Si prenderanno dapprima in considerazione la demarcazione dell'area disciplinare e i principali aspetti di organizzazione dell'insegnamento dell'educazione civica, per poi passare, nel paragrafo successivo, ai profili contenutistici.

³⁷ La trasversalità è rimarcata nell'art. 2 (4 volte), nell'art. 3, nell'art. 5, nell'art. 6, nell'art. 7 e nell'art. 8. A dire il vero, già nel titolo del provvedimento l'espressione "educazione civica" figura in correlazione con quella di "insegnamento" ma senza il riferimento al carattere "trasversale" di esso.

³⁸ Se la motivazione dell'uso della locuzione "Carta costituzionale" andasse rinvenuta nello scrupolo, più di tipo linguistico, di evitare la ripetizione (eccessivamente) ravvicinata dello stesso termine, essa potrebbe valere per l'art. 4, comma 1 (anche se le due espressioni - "Costituzione italiana" e "Carta costituzionale" - pur entrambe contenute nel comma 1, appartengono in realtà a due proposizioni diverse), ma non per l'art. 4, comma 2, dove si sarebbe potuto utilizzare l'espressione Costituzione o Costituzione italiana senza incappare in nessuna ripetizione.

³⁹ Per un eventuale significato di nemesi attribuibile all'inversione in parola, si veda quanto osservato *supra*, alla nota 26.

a) *L'area disciplinare*

Le ricerche più accreditate convengono nel considerare l'educazione alla cittadinanza come un'area disciplinare che viene promossa nelle scuole per favorire la convivenza armoniosa e lo sviluppo reciprocamente costruttivo delle persone e delle comunità di cui esse fanno parte. Essa aiuta gli studenti a diventare cittadini attivi, informati e responsabili, desiderosi e capaci di assumersi responsabilità per loro stessi e le loro comunità, aiutandoli a sviluppare conoscenze, competenze, atteggiamenti e valori in quattro macro-aree di competenze: l'interazione efficace e costruttiva con gli altri, il pensiero critico, l'agire in modo socialmente responsabile e l'agire democraticamente.

Da questo punto di vista, la legge n. 92/2019 pare certamente collocarsi in maniera molto lineare all'interno di tali indicazioni.

Prima ancora che per gli specifici contenuti (su cui *infra*, III.3), lo si può chiaramente osservare nell'articolo di apertura, ove sono stabiliti i principi, oltre che negli artt. 7 e 8, dedicati al rapporto tra scuola e famiglia e tra scuola e territorio.

Quanto ai principi ispiratori della disciplina, rileva soprattutto l'art. 1, comma 1, ai sensi del quale "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" (40).

L'art. 7 prevede un rafforzamento degli strumenti di collaborazione con le famiglie "al fine di valorizzare l'insegnamento trasversale dell'educazione civica e di sensibilizzare gli studenti alla cittadinanza responsabile".

L'art. 8 mira all'integrazione dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica "con esperienze extrascolastiche, 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" (41).

⁴⁰ L'art. 1, comma 2, in una sorta di anticipazione dei contenuti poi meglio precisati negli artt. 3-5, aggiunge che l'educazione civica "sviluppa nelle istituzioni scolastiche la conoscenza della Costituzione italiana e delle istituzioni dell'Unione europea per sostanziare, in particolare, la condivisione e la promozione dei principi di legalità, cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale, diritto alla salute e al benessere della persona".

⁴¹ Sempre nell'ambito del rapporto della scuola con il territorio, l'art. 8, comma 2, prevede anche che i "comuni possono promuovere ulteriori iniziative in collaborazione con le scuole, con particolare riguardo

b) *L'approccio riguardante l'integrazione dell'insegnamento nei curricoli nazionali*

Accanto all'inquadramento disciplinare, sempre seguendo le indicazioni derivanti dal contesto internazionale di riferimento, un profilo di grande rilievo riveste l'approccio all'organizzazione dell'insegnamento, sulla base dei tre principali modi di integrazione dell'educazione alla cittadinanza nei curricoli nazionali, rispettivamente come tema cross-curricolare, integrato in altre discipline, ovvero quale materia a sé stante.

La scelta del nostro legislatore è evidentemente ispirata al primo modello, come si ricava emblematicamente dall'insistito richiamo al carattere "trasversale" dell'insegnamento dell'educazione civica, già segnalato (v. *supra*, III.1). Una trasversalità all'interno degli ordinamenti scolastici cui si aggiunge, sul versante per così dire esterno, l'interazione con le famiglie degli studenti, con esperienze extrascolastiche (soggetti istituzionali, mondo del volontariato e del Terzo settore) e con gli enti territoriali, segnatamente i comuni.

c) *Gli insegnanti*

La trasversalità, appena richiamata, ha riflessi anche in ordine al profilo degli insegnanti individuati per impartire i contenuti e far sviluppare agli studenti le competenze previste. A rilevare maggiormente, al riguardo, sono alcune disposizioni contenute negli artt. 2 e 6.

L'art. 2, comma 4, si occupa di individuare i docenti, differenziando le scuole del primo ciclo, dove l'insegnamento è "affidato, in contitolarità, a docenti sulla base del curricolo" (con le istituzioni scolastiche che utilizzano le risorse dell'organico dell'autonomia), da quelle del secondo ciclo, per le quali "l'insegnamento è affidato ai docenti abilitati all'insegnamento delle discipline giuridiche ed economiche, ove disponibili nell'ambito dell'organico dell'autonomia"⁽⁴²⁾.

L'art. 2, comma 5, a sua volta, effettua una scelta particolare, in stretta connessione con l'affermata natura trasversale dell'insegnamento dell'educazione civica: si prevede, infatti, che per ciascuna classe sia individuato, tra i docenti cui è affidato l'insegnamento, "un docente con

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".

⁴² L'art. 2, comma 8, aggiunge che dall'attuazione dell'articolo (compresi i commi richiamati nel testo) "non devono derivare incrementi o modifiche dell'organico del personale scolastico, né ore d'insegnamento eccedenti rispetto all'orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti".

compiti di coordinamento”, al quale spetterà tra l'altro formulare la proposta di voto, acquisendo elementi conoscitivi dai vari docenti cui è affidato l'insegnamento (comma 6) ⁽⁴³⁾.

L'art. 6 rileva, invece, per il fatto di contenere un'apposita previsione in tema di formazione dei docenti sulle tematiche afferenti all'insegnamento trasversale dell'educazione civica, individuando peraltro una quota parte (di 4 milioni di euro annui a decorrere dal 2020) nell'ambito delle risorse già legislativamente previste.

d) I tempi

Un ultimo aspetto correlato all'organizzazione dell'insegnamento è dato dai tempi, tema oggetto di discipline molto differenti da un sistema all'altro e, come detto, punto assai dibattuto anche nel corso dell'evoluzione dell'insegnamento dei contenuti civici nel nostro Paese.

La legge n. 92/2019 se ne occupa ancora una volta nell'art. 2, con però un'ulteriore previsione, solo apparentemente marginale, rinvenibile nell'art. 11.

La scelta di fondo è per un monte ore particolarmente cospicuo, addirittura fissato soltanto nel minimo: non inferiore a 33 ore annue (corrispondenti a 1 ora a settimana). Per raggiungere tale orario, gli istituti scolastici potranno avvalersi della quota di autonomia utile per modificare il curriculum (art. 2, comma 3), mentre resta fermo che dall'attuazione di tale previsione “non devono derivare incrementi o modifiche dell'organico del personale scolastico, né ore d'insegnamento eccedenti rispetto all'orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti”.

Le scuole dovranno dunque effettuare le opportune modulazioni, incombendo sul dirigente scolastico la verifica in ordine alla piena attuazione e alla coerenza con il Piano triennale dell'offerta formativa (art. 2, comma 7).

Rispetto a tale assetto, però, la legge immagina, almeno in astratto, l'ipotesi di un possibile cambio di paradigma, suggerito, se del caso, dall'esperienza applicativa. L'art. 11, infatti, non prevede soltanto il consueto canale informativo sull'attuazione della legge da parte dell'Esecutivo nei confronti del Parlamento, nella fattispecie sotto forma di relazione alle Camere del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con cadenza biennale. Esso,

⁴³ Da notare peraltro, al riguardo, il rigore della previsione contenuta nell'art. 2, comma 8, cit., secondo cui “per lo svolgimento dei compiti di coordinamento ... non sono dovuti compensi, indennità, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati, salvo che la contrattazione d'istituto stabilisca diversamente con oneri a carico del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa”.

infatti, stabilisce l'onere della relazione, testualmente, “anche nella prospettiva dell'eventuale modifica dei quadri orari che aggiunga l'ora di insegnamento di educazione civica”.

Si tratta, come è chiaro, di una mera eventualità, alla quale si potrebbe addivenire solo dopo un certo lasso di tempo di sperimentazione della nuova normativa, ma che mette conto segnalare, poiché apre una prospettiva che avrebbe, se mai attuata, un impatto molto rilevante sul nostro sistema scolastico.

III.3 I profili contenutistici dell'insegnamento dell'educazione civica

a) La definizione del curriculum

Passando dai profili organizzativi dell'insegnamento a quelli propriamente contenutistici, la prima questione da affrontare attiene al modo in cui – secondo la terminologia dei documenti internazionali – le autorità educative di livello superiore contribuiscono alla definizione del curriculum, con il connesso livello di autonomia delle scuole o degli insegnanti per gli ulteriori aspetti riguardanti l'educazione alla cittadinanza.

Da questo punto di vista, la scelta del nostro legislatore è principalmente consacrata nell'art. 3, il quale prevede che sia un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca a definire le “linee guida” per l'insegnamento dell'educazione civica. In coerenza con una serie di documenti già esistenti (Indicazioni nazionali per il curriculum delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, Indicazioni nazionali e nuovi scenari, Indicazioni nazionali per i licei e linee guida per gli istituti tecnici e professionali), le linee guida sono chiamate a individuare, ove non già previsti, “specifici traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi specifici di apprendimento”, assumendo a riferimento un lungo elenco di tematiche (su cui v. *infra*, sub b).

Dentro questa cornice, le scuole utilizzeranno le risorse dell'autonomia operando in coerenza con il Piano dell'offerta formativa (art. 2), rafforzeranno la collaborazione con le famiglie, anche integrando il Patto educativo di corresponsabilità (art. 7), e affiancheranno all'insegnamento dell'educazione civica esperienze extrascolastiche, attraverso possibili collaborazioni con i soggetti del territorio (art. 8).

Da tenere presente che, alla definizione del curriculum, un contributo potrà indirettamente venire anche dalla supervisione del Ministero finalizzata alla costituzione dell'Albo delle

buone pratiche di educazione civica (art. 9) e dalla valorizzazione delle migliori esperienze mediante un apposito concorso nazionale (art. 10).

b) *I contenuti in senso stretto*

Con riguardo ai contenuti in senso stretto dell'insegnamento, si è osservato che una sorta di anticipazione può ricavarsi già dagli artt. 1, comma 2 (v. *supra*, III.2, *sub a*) e 2, comma 1⁽⁴⁴⁾, ancorché in termini ampi e generici. La definizione più puntuale, ad ogni modo, è quella che si rinviene negli artt. 3, 4 e 5, le cui previsioni meritano di essere specificamente indagate.

L'art. 3, in funzione della predisposizione delle linee guida e dell'individuazione, con esse, degli specifici traguardi per lo sviluppo delle competenze e degli obiettivi specifici di apprendimento (v. *supra*, *sub a*), fornisce un lungo elenco di temi e contenuti. Il comma 1, in particolare, individua ben 8 tematiche (lettere da "a" ad "h"), in alcuni casi oggetto, al loro interno, di ulteriore articolazione⁽⁴⁵⁾. Ad esse, il comma 2 ne aggiunge altre 3: l'educazione stradale, l'educazione alla salute e al benessere, l'educazione al volontariato e alla cittadinanza attiva⁽⁴⁶⁾.

Si tratta, è quasi superfluo rilevarlo, 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, anche alla luce del quadro di scelte complessive del

⁴⁴ Quest'ultimo, in particolare, laddove indica che l'insegnamento "sviluppa la conoscenza e la comprensione delle strutture e dei profili sociali, economici, giuridici, civili e ambientali della società".

⁴⁵ Costituzione, istituzioni dello Stato italiano, dell'Unione europea e degli organismi internazionali; storia della bandiera e dell'inno nazionale (a). Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 (b). Educazione alla cittadinanza digitale, secondo le disposizioni dell'art. 5 (c). Elementi fondamentali di diritto, con particolare riguardo al diritto del lavoro (d). Educazione ambientale, sviluppo ecosostenibile e tutela del patrimonio ambientale, delle identità, delle produzioni e delle eccellenze territoriali e agroalimentari (e). Educazione alla legalità e al contrasto delle mafie (f). Educazione al rispetto e alla valorizzazione del patrimonio culturale e dei beni pubblici comuni (g). Formazione di base in materia di protezione civile (h).

⁴⁶ La seconda proposizione dell'art. 3, comma 2 stabilisce che "tutte le azioni sono finalizzate ad alimentare e rafforzare il rispetto nei confronti delle persone, degli animali e della natura". Al di là della collocazione formale nel comma 2, dopo il richiamo alle educazioni stradale, alla salute e al benessere, al volontariato e alla cittadinanza attiva, l'ampiezza dell'obiettivo – tale da coinvolgere il rispetto verso persone, animali e natura – potrebbe consentirne l'interpretazione in accostamento anche alle tematiche indicate nel comma 1 del medesimo articolo.

provvedimento, a partire dal monte ore previsto, fino ad arrivare alla clausola di invarianza finanziaria, passando attraverso il divieto di incrementi o modifiche dell'organico del personale scolastico. E senza contare che questa scelta di includere un lungo elenco di temi si presta, paradossalmente, anche alla critica opposta, stante l'assenza di materie non meno rilevanti di quelle riportate (⁴⁷).

Come non bastasse, la previsione dell'art. 3, comma 1, lett. c, riguardante l'educazione alla cittadinanza digitale, viene svolta in maniera assai analitica nell'art. 5 della legge, il quale stabilisce, al riguardo, che l'insegnamento preveda "almeno" la seguente serie di abilità e conoscenze digitali essenziali: l'analisi, il confronto e la valutazione critica della credibilità e dell'affidabilità di fonti, informazioni e contenuti (lett. a); l'interazione attraverso varie tecnologie digitali e l'individuazione dei mezzi e delle forme di comunicazione digitali appropriati (lett. b); l'informazione e la partecipazione al dibattito pubblico attraverso l'utilizzo di servizi digitali e la ricerca di opportunità di crescita e di cittadinanza partecipativa (lett. c); la conoscenza delle norme comportamentali da osservare nell'ambito delle tecnologie digitali (lett. d); la creazione, la gestione e la tutela dell'identità digitale, l'utilizzo e la condivisione di informazioni personali identificabili proteggendo sé stessi e gli altri (lett. e); la conoscenza dei profili connessi con la riservatezza (lett. f); la protezione dai rischi per la salute e il benessere psico-fisico, la consapevolezza dei riflessi delle tecnologie digitali sull'inclusione sociale, con particolare attenzione ai comportamenti di bullismo e cyberbullismo (g).

In maniera apparentemente (ma solo per alcuni versi, come diremo: v. *infra*, III.5) analoga, anche le previsioni dell'art. 3, comma 1, lett. a (laddove il testo si riferisce alla Costituzione) e lett. d (elementi fondamentali di diritto del lavoro) vengono svolte in modo più analitico nell'art. 4, questa volta, della legge. Da un lato, ponendo la conoscenza della Costituzione a fondamento dell'insegnamento dell'educazione civica, promuovendo la conoscenza del pluralismo istituzionale e degli istituti di partecipazione, sancendone la rilevanza per tutti gli studenti, di ogni percorso di istruzione e formazione (art. 4, commi 1, 2 e 3); dall'altro, con particolare riferimento agli artt. 1 e 4, Cost., promuovendo attività per sostenere l'avvicinamento responsabile e consapevole degli studenti al mondo del lavoro (art. 4, comma 4).

⁴⁷ Basterebbe osservare che nessun riferimento è fatto, ad es., in maniera espressa, alle questioni della parità, prima tra tutte quella di genere.

Si dirà, tuttavia, meglio più avanti nel testo (v. *infra*, III.5) che, mentre l'art. 5 rappresenta effettivamente una specificazione del contenuto previsto nell'art. 3, comma 1 (lett. c) ⁽⁴⁸⁾, l'art. 4 sembra prestarsi a una differente lettura rispetto alle lett. a) e d) del medesimo art. 3, comma 1.

c) *La valutazione*

Un ultimo profilo riconducibile agli aspetti contenutistici dell'insegnamento è quello della previsione, o meno, di una specifica valutazione in ordine alle conoscenze e alle competenze acquisite.

Da questo punto di vista, la scelta del nostro legislatore è contenuta nell'art. 2, comma 6, il quale stabilisce che l'insegnamento trasversale dell'educazione civica sia oggetto delle valutazioni periodiche e finali previste dalla normativa vigente, e che sia il docente coordinatore (v. *supra*, III.2, lett. c) a formulare la proposta di voto espresso in decimi, acquisendo elementi conoscitivi dai docenti cui l'insegnamento è affidato ⁽⁴⁹⁾.

III.4 Alcune osservazioni in ordine ai contenuti dell'insegnamento dell'educazione civica

Al termine di questa breve ricognizione delle novità introdotte dalla legge n. 92/2019, vi sono alcuni profili sui quali sembra opportuno svolgere qualche osservazione finale.

Il primo è rappresentato da quelle che potremmo definire alcune "evocazioni" riscontrabili nell'articolato. Forse per la grande pluralità di disegni di legge e iniziative poi confluite nel testo definitivamente approvato dal Parlamento, forse per la continua stratificazione di differenti impostazioni seguite negli anni, sembrano, infatti, rinvenirsi qua e là nel testo richiami a esperienze del passato. Segni e testimonianze, in qualche modo, del lungo e tortuoso percorso di invero dei profili civici e della Costituzione nei programmi scolastici del nostro Paese (v. *supra*, sezione II).

Andando a ritroso nel tempo, un primo esempio sembra rappresentato dal riferimento alla "storia della bandiera e dell'inno nazionale" (art. 3, comma 1, lett. a), che riprende evidentemente la l. n. 222/2012, cit., laddove questa aveva stabilito che "a decorrere dall'anno

⁴⁸ Non a caso, l'espressione "educazione alla cittadinanza" contenuta nell'art. 3, comma 1 (lett. c) è l'unica ad essere affiancata da un rinvio esplicito ("secondo le disposizioni dell'articolo 5").

⁴⁹ A tale scelta consegue anche l'abrogazione delle (pur recentissime) novità introdotte dal d. lgs. n. 62/2017, cit. (v. *supra*, nel testo, II.4).

scolastico 2012/2013, nelle scuole di ogni ordine e grado, nell'ambito delle attività finalizzate all'acquisizione delle conoscenze e delle competenze relative a «Cittadinanza e Costituzione», sono organizzati percorsi didattici, iniziative e incontri celebrativi finalizzati ad informare e a suscitare la riflessione sugli eventi e sul significato del Risorgimento nonché sulle vicende che hanno condotto all'Unità nazionale, alla scelta dell'inno di Mameli e della bandiera nazionale e all'approvazione della Costituzione, anche alla luce dell'evoluzione della storia europea”.

Un secondo esempio attiene alla conoscenza dei temi del pluralismo istituzionale. Come si ricorderà, all'epoca della conversione in legge del d.l. n. 137/2008, introduttivo di “Cittadinanza e Costituzione”, fu inserito un comma aggiuntivo, a tenore del quale “al fine di promuovere la conoscenza del pluralismo istituzionale, definito dalla Carta costituzionale, sono altresì attivate iniziative per lo studio degli statuti regionali delle regioni ad autonomia ordinaria e speciale”. Si trattava, lo si è osservato, di una sorta di segno dei tempi, oggi come allora evidentemente caratterizzati da una spiccata sensibilità per il valore delle autonomie. Ulteriore riflesso di istanze politiche (oggi) diffuse appare la circostanza che la previsione sul pluralismo, analoga a quella del passato e ora contenuta nell'art. 4, comma 2, sia affiancata dalla possibilità di attivare altresì “iniziative per lo studio dei diritti e degli istituti di partecipazione a livello statale, regionale e locale”⁽⁵⁰⁾.

Un terzo esempio di lasciti del passato è rappresentato dall'ampio ricorso alle varie “educazioni” che hanno segnato l'evoluzione dell'insegnamento dei contenuti civici nel nostro Paese a partire dagli anni Settanta del secolo scorso. Il cospicuo elenco di contenuti descritto nell'art. 3, caratterizzato dall'elencazione di ben 11 oggetti, ne prevede addirittura 7 formulati in termini proprio di educazione (educazione alla cittadinanza digitale, educazione ambientale, educazione alla legalità e al contrasto delle mafie, educazione al rispetto e alla valorizzazione del patrimonio culturale e dei beni pubblici comuni, educazione stradale, educazione alla salute e al benessere, educazione al volontariato e alla cittadinanza attiva). Lo stesso ritorno al concetto di “educazione civica”, da questo punto di vista, sembra recuperare una dimensione più tipica del passato, chiudendo in una sorta di parentesi l'esperienza di “Cittadinanza e Costituzione”.

⁵⁰ La lettura del punto 20 del “contratto di governo” tra Lega e MoVimento 5 Stelle (dedicato a “Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta”) sembra abbastanza emblematica al riguardo, ancorché l'esperienza del Governo “giallo-verde” appaia al capolinea nel momento in cui si scrive (22 agosto 2019), a seguito delle dimissioni del Presidente del Consiglio dei ministri Conte.

Un'ulteriore evocazione forse contenuta nella legge è quella operante nei confronti della modalità didattica della c.d. alternanza scuola-lavoro, di cui al d. lgs. n. 77/2005 ("Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53"). La previsione dell'art. 4, comma 4 ("con particolare riferimento agli articoli 1 e 4 della Costituzione possono essere promosse attività per sostenere l'avvicinamento responsabile e consapevole degli studenti al mondo del lavoro"), infatti, pare potersi leggere più in connessione all'alternanza scuola-lavoro, quale modalità "per assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro", che non quale specificazione del contenuto dell'insegnamento dell'educazione civica di cui all'art. 3, comma 1, lett. d (elementi fondamentali di diritto, con particolare riguardo al diritto del lavoro).

III.5 La conoscenza della Costituzione come fondamento dell'insegnamento dell'educazione civica

A conclusione di questa analisi, un ultimo profilo su cui pare meritevole svolgere una riflessione è rappresentato dal valore attribuito alla conoscenza della Costituzione dalla legge n. 92/2019.

Nel tratteggiare l'evoluzione dell'insegnamento dell'educazione civica nel nostro Paese, si è evidenziato come spesso i vari documenti abbiano sottolineato la rilevanza della Carta costituzionale e dei principi in essa affermati quali punti di riferimento (più o meno fondamentali) per la disciplina. Fino ad arrivare, in certi casi, a inserire il richiamo alla Costituzione nella stessa titolatura dell'insegnamento.

Eppure, sembra di poter dire che l'art. 4 della legge n. 92/2019 segna, da questo punto di vista, un indubbio salto di qualità. Il comma 1 e il comma 3, infatti, si saldano nel prevedere la conoscenza della Costituzione come il "fondamento" dell'insegnamento dell'educazione civica, il testo cui gli alunni di ogni livello (dell'infanzia, del primo e del secondo ciclo) devono essere introdotti, il documento che rientra tra le competenze che tutti gli studenti, di ogni percorso di istruzione e formazione, devono conseguire.

Mai ci si era spinti a tanto, in maniera così esplicita, e ciò non può che essere valutato con estremo favore ⁽⁵¹⁾.

Questo pone 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, in generale, anche quanti, nel quotidiano, svolgono una qualunque delle funzioni pubbliche, così contribuendo, a ogni livello, all'inveramento dei principi costituzionali.

Conclusione: una falsa partenza?

Come si ricordava all'inizio, la legge ha stabilito che, "ai fini di cui all'articolo 1, a decorrere dal 1° settembre del primo anno scolastico successivo all'entrata in vigore della presente legge, nel primo e nel secondo ciclo di istruzione è istituito l'insegnamento trasversale dell'educazione civica" (art. 2, comma 1).

Ebbene, in questa (all'apparenza) piana previsione normativa si è nascosta un'insidia non banale.

La definitiva approvazione in sede parlamentare si è avuta il 1° agosto, con la possibilità, dunque, almeno in astratto, di veder istituito il nuovo insegnamento a far data dal 1° settembre 2019, con l'avvio dell'anno scolastico 2019-2020.

La legge porta, però, la data del 20 agosto ed è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 195 del giorno 21 agosto. Non disponendo nulla al riguardo, il testo è destinato ad entrare in vigore il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione (*ex art. 73, comma 3, Cost.*) ⁽⁵²⁾.

La conseguenza, sul piano giuridico-costituzionale, non può che essere la decorrenza dell'istituzione del nuovo insegnamento a far data dal 1° settembre 2020.

Non è dato conoscere se si sia trattato, o meno, di un effetto voluto, forse in ragione delle novità introdotte e delle conseguenze che il nuovo insegnamento avrebbe determinato

⁵¹ Semmai, la rilevanza di questi passaggi avrebbe forse consigliato una loro diversa collocazione nel testo della legge, a ridosso dei primi due articoli, e prima delle indicazioni contenutistiche dell'art. 3, proprio perché la Carta costituzionale fuoriesce dall'insieme degli altri contenuti, per ergersi a fondamento dell'insegnamento stesso.

⁵² Come confermano il sito della Gazzetta ufficiale e quello di Normattiva, l'entrata in vigore del provvedimento è prevista per il 5 settembre 2019.

sull'organizzazione degli istituti scolastici. Certo è che – con il mantenimento in vigore di una serie di testi che sarebbero stati altrimenti abrogati (si veda l'art. 2, comma 9, in particolare) ⁽⁵³⁾ – questo sembra costituire, a tutti gli effetti, una falsa partenza del nuovo corso dell'educazione civica nel nostro Paese.

⁵³ Anche l'effetto abrogativo è infatti previsto che decorra “dal 1° settembre del primo anno scolastico successivo all'entrata in vigore della presente legge”. Non è invece ritardata l'adozione del decreto ministeriale previsto dall'art. 8 (con cui saranno definite le modalità attuative dell'integrazione dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica con esperienze extrascolastiche, oltre ai criteri e requisiti per l'individuazione dei soggetti con cui le istituzioni scolastiche potranno collaborare), prevista entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Sempre che le vicende conseguenti alla crisi del Governo Conte non determinino conseguenze sul punto.