

## La Costituzione tra i banchi di scuola\*\*

di Andrea Pugiotto\*

24 novembre 2008

### SOMMARIO:

1. Peccato originale.
2. A cosa serve conoscere la Costituzione (fin dai banchi di scuola).
3. Come si fa cultura costituzionale negli altri paesi europei.
4. Il DPR 13 giugno 1958, n. 585 e l'introduzione dell'insegnamento di «*educazione civica*» nella scuola italiana.
5. Il DPR 12 febbraio 1985, n. 104 e la comparsa della «*educazione alla convivenza civile*».
6. La Direttiva ministeriale 8 febbraio 1996, n. 58 e l'insegnamento di «*educazione civica e cultura costituzionale*».
7. La cd. "riforma Moratti" e la finalità di «*educare ai principi fondamentali della convivenza civile*».
8. L'art. 1 del Decreto Legge 1 settembre 2008, n. 137 e l'insegnamento di «*Cittadinanza e Costituzione*».
9. La novità didattica, tra apparenza e sostanza normativa.
10. Il ricorso (non giustificato) alla decretazione d'urgenza.
11. Si poteva fare di più (e meglio).
12. Esperimenti alternativi: l'esperienza della *Scuola di formazione per una consapevole cultura costituzionale* di Rovigo.
13. Ora come allora: Piero Calamandrei, Don Lorenzo Milani, Pier Paolo Pasolini.

### 1.

Ho il dovere di esordire con una *excusatio* certamente *petita*, dati i tempi che corrono.

Sento l'obbligo, in via preliminare, di scusarmi con la Signora Ministro, con il Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico regionale per il Veneto (che ha usato la cortesia di invitarmi a questa importante manifestazione) e con tutti i presenti. Chi vi parla, infatti, è un Professore Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università (pubblica, orgogliosamente pubblica) degli studi di Ferrara. Il che, stando alla *doxa* dominante, fa di me automaticamente: un fannullone, privilegiato, barone accademico, titolare di una cattedra universitaria in quanto "figlio di" o "amante di", la cui attività di studio e ricerca di base è inutile perché non produce brevetti ma solo *conoscenza* (merce di cui un Ateneo trasformato in Fondazione non saprebbe proprio che farsene).

Appartengo dunque ad una categoria negletta. Sotto il peso di un simile peccato originale, quello che dirò sarà, di conseguenza, privo di qualsiasi autorevolezza. Posso solo contare sulla vostra benevola attenzione e comprensione.

### 2.

L'interrogativo di partenza è obbligato: a cosa serve conoscere la Costituzione? La risposta può essere costruita attraverso un sillogismo elementare.

La Costituzione è regola e limite al potere: il costituzionalismo moderno di matrice liberale (cui appartiene anche la nostra Costituzione) ha sempre guardato al potere negativamente, ponendosi il problema di come contenerlo e controllarlo. Se la democrazia – come ha detto una

volta Norberto Bobbio – è «*il potere pubblico in pubblico*», allora non c'è democrazia senza controllo dei governati su chi governa, e non c'è controllo senza cultura costituzionale, senza conoscenza dei meccanismi che regolano la vita delle nostre istituzioni. *Ergo*: conoscerne la Costituzione è una preconditione essenziale per la vita stessa di un ordinamento che voglia essere e conservarsi democratico.

E' un sillogismo dal quale, in primo luogo, dipende l'effettività dei diritti e delle libertà di cui il cittadino è titolare.

Conoscere i propri diritti costituzionali è premessa per poterli esercitare. Sapere quali sono i limiti e le modalità per il loro esercizio significa praticare la cittadinanza, che non si riduce allo *status* giuridico acquisibile attraverso le regole prescritte nella legge n. 91 del 1992: oggi, la cittadinanza riassume in sé la condizione di titolarità di quelle libertà che la Costituzione proclama inviolabili e che – come insegna la Corte costituzionale - spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105/2001).

E' un sillogismo dal quale, in secondo luogo, dipende lo stato di salute delle istituzioni, sempre a rischio di contrarre malattie virali, insidiose e recidivanti, come l'antipolitica e la cattiva politica.

Questi due virus nascono da un ceppo comune. Come da altri è stato detto, antipolitica e cattiva politica derivano entrambe dal fatto che il cittadino poco conosce del meccanismo di un ordinamento democratico; non ha piena coscienza di quali siano i suoi diritti e doveri costituzionali; soprattutto ignora il legame tra quel meccanismo e quei diritti e doveri. E la reazione più comune di chi, posto davanti ad un marchingegno, non ne capisce il funzionamento, è quella di rifiutarlo: «*lo di politica non capisco niente, dunque non me ne interessa*». La trova detestabile perché incomprensibile. Ecco perché il primo antidoto all'antipolitica ed alla cattiva politica è una necessaria, adeguata e diffusa conoscenza della nostra Costituzione.

Credo sia questa la chiave di lettura delle parole che il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha recentemente espresso in tema, chiedendo che «*la Carta costituzionale e le sue disposizioni vengano sistematicamente insegnate, studiate e analizzate nelle scuole italiane, per offrire ai giovani un quadro di riferimento indispensabile a costruire il loro futuro di cittadini consapevoli dei propri diritti e doveri*».

### 3.

Il Presidente Napolitano ha ragione da vendere. Questa cultura costituzionale andrebbe acquisita fin da giovani, attraverso un lavoro educativo all'interno di quella officina di cittadini consapevoli che continua ad essere la scuola, specialmente nel suo primo e secondo ciclo di istruzione.

Così accade in Europa, dove tutti gli ordinamenti scolastici nazionali contemplan – sia pure con diverse denominazioni – un insegnamento di educazione civica. In alcuni di essi l'educazione civica conta addirittura quanto da noi l'insegnamento dell'italiano o della matematica: è materia obbligatoria, studiata separatamente dalle altre, sottoposta a valutazione autonoma e fa media nella votazione finale dell'alunno o dello studente.

Forse il caso più conosciuto è quello della recente Legge Organica per l'Educazione spagnola. Infatti, la volontà del Governo Zapatero di introdurre l'educazione alla cittadinanza tra le materie curriculari ad obbligo di frequenza è stata oggetto di ampio dibattito pubblico, in ragione del suo taglio laico e pluralista (che si scontra, non a caso, con l'opposizione della Conferenza Episcopale Spagnola) ma anche (secondo le critiche del Partito Popolare di opposizione) perché configurerebbe il tentativo statale di edificare un quadro di riferimento assiologico, interferendo così in un ambito squisitamente privato.

A partire dallo scorso anno scolastico, in Spagna, è iniziato il progressivo inserimento di insegnamenti variamente denominati nelle scuole di ogni ordine e grado: *Educacion para la Ciudadania y los Derechos Humanos* (50 ore collocate in uno degli ultimi due anni della scuola

primaria); *Educación etico-cívica* (35 ore collocate in uno dei primi tre anni e altrettante nel quarto ed ultimo anno della scuola secondaria di primo grado); *Filosofía y Ciudadanía* (nel primo anno della scuola secondaria superiore biennale). Fatta salva l'autonomia degli istituti di costruire un proprio percorso didattico, il piano di studi presentato dal Ministro dell'Educazione e della Ricerca, Mercedes Cabrera, indica – tra gli obiettivi tematici del nuovo insegnamento - il rispetto e la conoscenza dei diritti umani, le istituzioni democratiche, la tolleranza nei confronti della diversità culturale, l'analisi critica dell'informazione. E' previsto che, pur nella loro autonomia curricolare, i nuovi insegnamenti dovranno intersecare le altre materie ad essi affini. Così come è previsto un coinvolgimento delle varie comunità locali nell'elaborazione di appositi percorsi didattici. La riforma dovrebbe entrare a regime con l'anno scolastico 2009-2010.

Da noi le cose sono andate diversamente. Ed è certamente istruttivo – anche se non agevole – ricostruirne la storia, rivedendo alla moviola il nastro registrato delle diverse fonti normative che hanno tentato di introdurre insegnamenti analoghi nelle scuole italiane.

#### 4.

E' noto a tutti gli addetti ai lavori che l'atto di nascita dell'insegnamento di educazione civica risale a cinquanta anni fa. Più precisamente al DPR 13 giugno 1958 n. 585, proposto dall'allora Ministro dell'Istruzione Aldo Moro, che prescriveva l'integrazione dei programmi di insegnamento della storia con «*elementi di educazione civica*».

La nuova materia veniva così introdotta negli istituti e scuole di istruzione secondaria e artistica, sia inferiore che superiore. Pur nella consapevolezza che «l'educazione civica ha da essere presente in ogni insegnamento», il DPR motivava espressamente «l'opportunità evidente di una sintesi organica» che doveva tradursi in un quadro didattico specifico fatto di un proprio orario (due ore mensili), un proprio insegnante (il docente di storia) e appositi programmi differenziati tra ciclo e ciclo (che spaziavano dai principi ispiratori e lineamenti essenziali della Costituzione ai diritti e doveri del cittadino, dal lavoro e la sua organizzazione alla previdenza e assistenza, dalle formazioni sociali intermedie alle organizzazioni internazionali per la cooperazione tra i popoli).

Ed è proprio scorrendo le linee guida di tali programmi che emerge la matrice confessionale di quel pionieristico insegnamento. Qualche citazione della prosa ministeriale è sufficiente per dimostrare l'assunto: l'azione educativa «sarà indirizzata a costituire un solido e armonico equilibrio spirituale, vincendo incertezze e vacillamenti, purificando impulsi, utilizzando e incanalando il vigore, la generosità e l'intransigenza della personalità giovanile». L'educazione civica avrà «lo scopo di radicare il convincimento che morale e politica non possono legittimamente essere separate». Il suo insegnamento includerà il «piano spirituale, dove quel che non è scritto è più ampio di quello che è scritto» e dovrà mirare «a suscitare nel giovane un impulso morale». Il riferimento alla Costituzione della Repubblica compare nelle linee guida ministeriali, ma solamente in coda, nelle sue ultime righe (largamente preceduta da espliciti riferimenti al libro VIII della *Repubblica* di Platone o all'opera di Seneca). E compare al fine di introdurre l'affermazione secondo la quale nei principi fondamentali della Costituzione «si esprimono i valori morali che integrano la trama spirituale della nostra civile convivenza».

Questa ispirazione di fondo dei programmi ministeriali non stupisce. La proposta di introdurre un insegnamento di educazione civica nasceva infatti in ambito cattolico: è l'UCIIM (Unione Cattolica Italiana degli Insegnanti Medi) a farsene principale alfiere. E' una genesi che inevitabilmente si ripercuote sui contenuti dell'inedito insegnamento, secondo uno spirito del tempo che già allora vedeva una egemonia cattolica nel campo dell'educazione e della formazione giovanile.

In questo contesto, l'educazione civica è pensata per veicolare una visione giusnaturalistica del diritto e dei diritti, dove la norma giuridica è inautonoma dalla norma morale, dove le regole della società civile combaciano con le regole morali di una confessione religiosa maggioritaria. Il risultato è un cortocircuito epistemologico: se già è arduo capire il funzionamento di uno

Stato nella sua complessità, risulta quasi impossibile capire il funzionamento di un ordinamento statale non separato da un ordinamento confessionale.

## 5.

Nata male, l'educazione civica cresce rachitica fino ad essere progressivamente marginalizzata dall'effettiva offerta didattica della scuola. La sua parabola è a tutti nota, per esperienza personale o fatta attraverso i propri figli. Pur nella vigenza del DPR del 1958 (mai espressamente abrogato) l'insegnamento di educazione civica viene abbandonato alla discrezionalità, alla buona volontà e alla non sempre adeguata preparazione dei singoli docenti. Diventa, in poche parole, la materia cenerentola della scuola italiana.

Tentativi di rianimarla, trasformandola, non mancheranno nei decenni successivi. E' con il DPR 12 febbraio 1985 n. 104 che, per la prima volta, compare nei programmi didattici della scuola primaria il concetto di «*educazione alla convivenza civile*». Il decreto aggancia espressamente tale concetto al principio di eguaglianza formale sancito dall'art. 3 della Costituzione. E orienta l'educazione alla convivenza civile verso un orizzonte culturale e sociale inclusivo del processo di integrazione europea e di cooperazione internazionale.

Sul piano dell'organizzazione didattica, si smarrisce però l'autonomia che era propria dell'insegnamento di educazione civica, come anche il suo specifico monte ore mensili: le modalità concrete per mezzo delle quali conseguire gli obiettivi dell'educazione alla convivenza civile, infatti, vengono affidate «ai docenti, collegialmente e individualmente» attraverso la promozione di attività innovative o la valorizzazione degli insegnamenti tradizionali.

Più corretta nell'impostazione dei contenuti, il nuovo insegnamento – privato di autonomia curricolare – annega così nel mare magno di una generica e generalista programmazione didattica.

## 6.

Carsicamente, l'insegnamento di educazione civica riemerge nella Direttiva ministeriale 8 febbraio 1996 n. 58, in riferimento ai programmi didattici della scuola media, inferiore e superiore (con esclusione, dunque, delle elementari). Alla direttiva citata è allegato un documento (titolato: «*Nuove dimensioni formative, educazione civica e cultura costituzionale*») finalizzato alla revisione dei programmi didattici d'insegnamento dell'educazione civica.

Nella consapevolezza della sua incerta collocazione culturale e istituzionale, di cui fino ad allora ha sofferto, l'educazione civica «viene ora ridefinita sia come dimensione comune all'intera vita scolastica, sia come autonomo insegnamento». La direttiva ministeriale ne traccia un profilo didatticamente condivisibile, laddove parla testualmente di «cultura costituzionale», di «rilievo strategico, civile, politico, formativo» della Costituzione italiana, considerata come «una specie di "giacimento" etico, politico e culturale per lo più sconosciuto» di cui è necessario assicurare 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».

La Carta costituzionale viene in tal modo, per la prima volta, assunta a perno centrale del nuovo insegnamento, non a caso denominato «*educazione civica e cultura costituzionale*», che avrebbe dovuto concorrere autonomamente alla valutazione complessiva dello studente.

La Direttiva ministeriale del 1996 – a quanto consta - resterà lettera morta. I decreti ministeriali conseguenti, la cui entrata in vigore avrebbe comportato l'abrogazione del DPR n. 585 del 1958 e la sostituzione della vecchia educazione civica con la nuova disciplina d'insegnamento, non vedranno mai la luce.

## 7.

Arriverà invece, qualche anno dopo, la cd. "riforma Moratti" veicolata attraverso la Legge delega 28 marzo 2003 n. 53 ed il relativo Decreto legislativo delegato 19 febbraio 2004 n. 59.

Sia la delega legislativa (*ex art. 2, comma 1, lett. f*), sia l'atto con forza di legge governativo (*ex art. 5, comma 1*) indicano, tra le finalità della istruzione scolastica, quella di «*educare ai principi fondamentali della convivenza civile*». Le relative modalità di attuazione sono illustrate nelle cd. *Indicazioni nazionali*, ad oggi in vigore per la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, dove vengono esplicitati i livelli essenziali di prestazione cui esse sono tenute per garantire il diritto all'istruzione e alla formazione di qualità.

L'educazione alla convivenza civile viene concepita come componente transdisciplinare e presente nell'intero percorso didattico e formativo scolastico, con riferimento a sei ambiti d'interesse (educazione alla cittadinanza, stradale, ambientale, alimentare, alla salute, all'affettività). Così concepita, l'educazione alla convivenza civile risulta priva di un orario distinto o di un docente specifico, perché il suo insegnamento è "affare di tutti", perché è un obiettivo formativo unitario da promuovere non solo nel sistema educativo formale (la scuola), ma anche in quello non formale (le formazioni sociali intermedie) ed informale (mass media, opinione pubblica).

L'obiettivo dichiarato è il superamento del tradizionale concetto di educazione civica: al "buon comportamento" nello spazio civile viene ad affiancarsi (*rectius*: a sostituirsi, secondo i critici della "riforma Moratti") il "buon comportamento privato", nella convinzione che le due sfere, pubblica e privata, non siano separabili.

Della Costituzione come testo normativo da studiare per comprendere le dinamiche delle istituzioni ed i meccanismi posti a garanzia dei diritti di libertà, la "riforma Moratti" – coerentemente con la sua impostazione – reca traccia esclusivamente nell'ambito della educazione alla cittadinanza, senza che questa – rispetto alle altre "forme" di educazione – acquisti con ciò una collocazione gerarchica preminente. E' inevitabile: se tutto ed a pari livello concorre ad educare alla convivenza, non c'è ragione di prestare un'attenzione didattica specifica ad un principio costituzionale, piuttosto che ad una norma del codice stradale o ad una regola alimentare o ad una buona pratica ambientale.

Si tocca così – a mio avviso – il punto più basso della parabola dell'educazione civica come insegnamento finalizzato alla diffusione di una specifica "cultura costituzionale". Semplicemente, questa cultura scompare dall'orizzonte educativo.

## 8.

La novità che oggi ci troviamo davanti ha un inedito nome: «*Cittadinanza e Costituzione*». Questa è la rubrica dell'art. 1 del Decreto Legge 1 settembre 2008, n. 137, ora convertito con modificazioni nella Legge 30 ottobre 2008, n. 169.

Stando alla relazione di accompagnamento del decreto legge, «la disposizione si colloca in una rinnovata presa di coscienza del compito centrale della scuola di formare cittadini informati, consapevoli e responsabili per la società del domani»: bene. A tal fine viene prefigurato l'insegnamento della nuova materia «come tematica autonoma e come tematica trasversale ai diversi saperi, superando sia lo stato di abbandono in cui versa l'educazione civica, sia il rischio di una riduzione settoriale»: molto bene.

Nel suo intervento di replica alla Camera dei Deputati, il Ministro proponente riconosce come «a cinquant'anni dalla decisione dell'allora Ministro della Pubblica Istruzione, Aldo Moro, di introdurre l'educazione civica nelle scuole, a sessant'anni dall'approvazione della nostra Carta costituzionale ancora manca agli italiani una religione civile in cui riconoscersi [...]. La disciplina "Cittadinanza e Costituzione" che vogliamo introdurre mira all'acquisizione di conoscenze, all'interiorizzazione di principi e alla messa in pratica di comportamenti individuali e collettivi civilmente e socialmente responsabili, ispirati a quelle conoscenze e a quei principi. Non potremmo onorare meglio e più compiutamente il sessantesimo anniversario della nostra Carta costituzionale se non restituendo piena dignità a questo studio»: benissimo.

Appreziate le affermazioni di principio, si tratta di verificarne la concreta implementazione. Le cronache giornalistiche, come pure taluni siti specializzati, raccontano così la novità didatti-

ca: nel primo e nel secondo ciclo di istruzione (ma anche, con apposite iniziative sperimentali, nella scuola dell'infanzia), già a partire dall'anno scolastico in corso, sarebbe stato introdotto l'insegnamento di una nuova disciplina denominata «Cittadinanza e Costituzione», collocata nelle aree storico-geografica e storico-sociale, cui verrebbe attribuito un monte ore annuale di 33 ore ed un voto a sé in pagella.

Un bel racconto. Peccato non corrisponda al dato normativo deliberato dal Governo ed ora approvato dal Parlamento. La portata normativa dell'art. 1 del Decreto Legge n. 137, infatti, è assai più circoscritta e laconica. Essa rinvia a data da destinarsi l'introduzione a regime del nuovo insegnamento; ciò che viene previsto, a partire dall'anno scolastico 2008/2009, è altro. Vediamo cosa.

## 9.

L'art. 1 del Decreto Legge in esame ha una funzione esclusivamente propedeutica, mirando a favorire l'acquisizione di saperi e competenze in tema di "Cittadinanza e Costituzione". A tal fine si indicano due possibili strade.

La prima dovrebbe consistere in una «sperimentazione nazionale» attuata mediante progetti promossi dal Ministero (anche su proposta di alcuni organi o enti, tra i quali una o più istituzioni scolastiche, una o più Regioni o Enti locali), secondo uno specifico protocollo tracciato all'art. 11 del DPR 8 marzo 1999 n. 275: appositi finanziamenti ministeriali, una durata predefinita, obiettivi della sperimentazione indicati con chiarezza, una valutazione dei risultati acquisiti. La seconda strada dovrebbe sostanziarsi in non ben precisate «azioni di sensibilizzazione e di formazione» rivolte ad un non ben precisato «personale» (certamente scolastico: i docenti innanzitutto, ma anche il personale tecnico e amministrativo? anche gli studenti? magari i loro genitori?).

Entrambe le strade dovrebbero attraversare il primo ciclo (elementari e medie inferiori) e il secondo ciclo (medie superiori) di istruzione, ma non solo: come infatti precisa espressamente il dato normativo, «iniziative analoghe sono avviate nella scuola dell'infanzia».

Questo è - salvo quanto dirò più avanti - lo scarso dato normativo di base, che non corrisponde affatto alla sua fotografia diffusa mediaticamente. Quella foto, in realtà, è la rappresentazione fedele di quanto prevedeva l'originario disegno di legge elaborato dal Ministro Gelmini ed approvato dal Consiglio dei Ministri in data 1 agosto 2008. Nel trasferimento frettoloso di quella iniziativa legislativa all'interno del decreto legge, sono andati smarriti pezzi importanti (e qualificanti) della proposta primigenia. Ci ritroviamo così con una "scatola vuota" etichettata in modo suggestivo, priva di requisiti essenziali e di contenuti obbligatori: l'insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione» avrà un suo monte ore? In quali annualità verrà insegnata? Quali saranno i contenuti didattici della nuova materia? Secondo quali modalità dovrà intersecare le altre materie affini? Sarà oggetto di autonoma valutazione? Quando entrerà a regime il suo insegnamento? La sua denominazione ricorre ad un'endiadi o vuole programmaticamente prefigurare due tematiche, correlate ma distinte?

Il dibattito parlamentare, poi approdato alla conversione in legge del decreto, reca evidenti tracce dei tentativi fatti per "riempire" di contenuti e di modalità didattiche l'inedita materia. Sono i gruppi di opposizione a presentare, alla Camera, emendamenti così orientati, spesso recuperando previsioni normative dell'originario progetto ministeriale. E quando il Governo nella seduta del 6 ottobre 2008 - in assenza di ostruzionismo - presenta il suo maxi-emendamento su cui pone la questione di fiducia, quegli emendamenti decaduti vengono reintrodotti all'attenzione dell'Aula e dell'Esecutivo sotto forma di ordini del giorno. Inutilmente, perché respinti dal Governo che - paradossalmente - finisce così per esprimere contrarietà ad un'articolazione normativa in larga parte coincidente con quella approvata dal Consiglio dei Ministri solo tre mesi prima.

Cadono in tal modo nell'Aula di Montecitorio (sacrificate sull'altare della decretazione d'urgenza e del voto di fiducia) proposte come quella di ricondurre il nuovo insegnamento, alle

scuole medie superiori, nell'ambito delle discipline giuridiche ed economiche. Di assicurarne l'insegnamento per almeno tre annualità e per un monte ore annuo di almeno 33 ore. Di garantirne l'autonomia curriculare, ove negli istituti non sia già presente l'insegnamento di discipline giuridiche. Di fare della nuova materia oggetto di specifica valutazione. Di contemplare la possibilità che l'insegnamento della nuova disciplina sia condotto anche tramite il metodo educativo del cd. apprendimento-servizio. Di specificare che le azioni di sensibilizzazione e di formazione, previste dal decreto legge, siano rivolte al personale docente, ai genitori ed agli studenti. Di prevedere la dotazione nelle scuole di adeguati ausilii librari e didattici, anche di carattere multimediale, al di là della distribuzione gratuita di una copia della Costituzione a tutti gli alunni delle scuole di tutte le province italiane (cui il Governo si impegna, dopo un polemico e surreale dibattito sul punto alla Camera).

Ecco cosa accade quando un'Aula parlamentare si trasforma in muta sede di ratifica, privata della possibilità di concorrere alla migliore definizione di un testo legislativo. Sono effetti collaterali che andrebbero evitati, soprattutto su tematiche di interesse generale non riconducibili al solo indirizzo politico di maggioranza.

La dinamica del dibattito al Senato è solo proceduralmente diversa: il Governo non ricorre di nuovo al voto di fiducia, eppure esprime parere contrario a tutti gli emendamenti (ri)presentati a Palazzo Madama, ritenendo prioritaria la necessità di approvare nei tempi previsti la conversione del decreto legge. Nel merito, l'unica concessione alle richieste parlamentari è l'accoglimento di alcuni ordini del giorno che tentano di impegnare l'Esecutivo a meglio specificare i criteri e le modalità applicative relative all'insegnamento della disciplina introdotta.

## 10.

Preclusiva di un miglioramento del prodotto normativo, la scelta di ricorrere allo strumento della decretazione d'urgenza, con riferimento all'introduzione dell'insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione», è stata anche una forzatura costituzionale.

La materia in oggetto risultava già delegificata per entrambi i cicli di istruzione, in forza della legge di delega su cui poggiava la cd. "riforma Moratti" (il riferimento è all'art. 7, comma 1, lettera a) della Legge n. 53 del 2003): il nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, gli orari, i limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline, sono tutti ambiti definibili con appositi regolamenti ministeriali di delegificazione. E sulla (dubbia) opportunità di ricorrere all'uso dello strumento normativo primario – per giunta nella forma del decreto legge – Governo e Parlamento erano stati richiamati dal Comitato per la legislazione e dalla Commissione Affari regionali della Camera. Lo stesso Servizio Studi sia della Camera che del Senato, nell'elaborazione dei *dossier* istruttori, evidenziavano il problema. Né la legificazione può giustificarsi con il rilievo politico ed istituzionale del tema in discussione e la conseguente necessità di un'approfondita riflessione che solo l'*iter* legislativo ordinario rende possibile. L'ipotesi, infatti, è contraddetta dalla scelta del Governo di ricorrere alla decretazione d'urgenza prima, al maxiemendamento ed al conseguente voto di fiducia poi. Si viene così, immotivatamente, ad elevare gerarchicamente la fonte della disciplina.

Di più. Il DPR 8 marzo 1999 n. 275, atto regolamentare recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, già consente con il suo art. 11 (espressamente richiamato nell'art. 1 del decreto legge in esame) ampi margini di sperimentazione didattica e flessibilità curricolare.

In questo contesto normativo, davvero risulta difficile rintracciare quei presupposti straordinari di necessità ed urgenza che l'art. 77, comma 2, della Costituzione impone a giustificazione della decretazione d'urgenza. Né aiuta la ricerca il preambolo del decreto legge, con la sua formulazione apodittica («ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di attivare percorsi di istruzione di insegnamenti relativi alla cultura della legalità ed al rispetto dei principi costituzionali»). Presupposti la cui «evidente mancanza» (sentenze nn. 29/1995, 171/2007,

128/2008) è stata fatta oggetto di questioni pregiudiziali, ovviamente respinte dalla maggioranza parlamentare. Ma che sarebbe spettato al Presidente della Repubblica (ed ai suoi Uffici) riscontrare già in sede di emanazione del decreto legge o, almeno, in sede di promulgazione della relativa legge di conversione.

## 11.

Passando dal tipo di atto-fonte prescelto al suo contenuto normativo, si poteva fare certamente di più (e meglio).

Bene sarebbe stato riconoscere autonomia curricolare al nuovo insegnamento; viceversa, esso viene collocato «nel monte ore complessivo» previsto per le aree storico-geografica e storico-sociale (così l'art. 1, comma 1, Decreto Legge n. 137 del 2008). Ciò riproporrà la ricorrente tentazione tra i docenti di sacrificarlo in nome della pressante necessità di esaurire i programmi di altre materie d'area, di maggior tradizione e rilevanza didattica. Non va infatti dimenticato che, ad esempio, il nuovo insegnamento va ad inserirsi in un riformato primo ciclo delle elementari, dove all'aumento dell'offerta didattica corrisponde una diminuzione del tempo scuola a ventiquattro ore settimanali e la reintroduzione del maestro unico.

Anche sul piano del *drafting* legislativo, la nuova disciplina rivela una certa approssimazione. Né il decreto legge né la sua legge di conversione si sono fatti carico di una necessaria quanto opportuna opera di coordinamento con quanto previsto dalla normativa vigente: che già contempla nel primo ciclo d'istruzione l'educazione alla cittadinanza introdotta dalla "riforma Moratti", mentre nel secondo ciclo – dove la "riforma Moratti" non è stata ancora avviata – continua a sopravvivere l'insegnamento della "vecchia" educazione civica.

La necessità di acquisire conoscenze e competenze relative all'insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione» viene espressamente estesa alla scuola dell'infanzia, nella quale andranno avviate «iniziative analoghe» a quelle previste per il primo ed il secondo ciclo di istruzione. L'importanza di un'alfabetizzazione costituzionale è fuori discussione. Ma, per quanto la scuola dell'infanzia rappresenti la tappa iniziale di un percorso formativo progressivo, l'idea di una "cultura costituzionale" acquisita dai tre ai sei anni appare, francamente, velleitaria. A meno di non concepirne l'insegnamento come una trasmissione di semplici regole di elementare e civile convivenza: cosa, peraltro, che già accade in qualsiasi scuola materna, senza la necessità di una prescrizione normativa veicolata con decreto legge.

L'art. 1-*bis* dell'atto normativo in esame prescrive l'attivazione di «iniziative per lo studio degli statuti regionali delle regioni ad autonomia ordinaria e speciale», ciò «al fine di promuovere la conoscenza del pluralismo istituzionale» definito in Costituzione. Si tratta dell'unica proposta parlamentare (introdotta, su iniziativa della Lega Nord, dalla VII Commissione Cultura della Camera) inclusa nel maxiemendamento governativo, poi approvato. La previsione, per quanto opportuna, appare limitata da un orizzonte che riduce il pluralismo istituzionale alla sola dimensione regionale. La Carta costituzionale invece, attraverso quelle che Piero Calamandrei chiamava «finestre» spalancate sul mondo (i suoi artt. 10 e 11, cui ora si aggiunge il riformato art. 117, comma 1) rivela una vocazione sempre più transnazionale che allarga quel pluralismo istituzionale ai sistemi dell'UE, della CEDU, dell'ONU, con evidenti quanto concrete ricadute in termini di cessione di sovranità, di riconoscimento dei diritti e dei relativi meccanismi di tutela. L'art. 1-*bis*, invece, non guarda oltre il cortile di casa. Opportuna dunque la correzione tentata con l'ordine del giorno G1.102, presentato al Senato e accolto dal Governo, che lo impegna «ad inserire, all'interno dei programmi di formazione del personale scolastico, anche specifici insegnamenti relativi ai diritti e alle libertà fondamentali sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché alla struttura dell'ordinamento comunitario, alla luce delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona».

Sarebbe stato un segnale culturale importante inserire «Cittadinanza e Costituzione» tra le materie obbligatorie all'esame di maturità, certificandone così la rilevanza strategica all'interno

del complessivo percorso formativo. E' stato osservato da altri che già la scuola rilascia una patente europea di informatica, così come certifica le competenze linguistiche acquisite secondo standard europei: perché allora – provocatoriamente – non pensare anche ad una sorta di “patente” di cittadinanza consapevole, come traguardo di un *iter* scolastico interno a tutti i cicli di istruzione, qualificato e non ideologico?

Qui entra in gioco il limite – a mio avviso – più grave della novità normativa. Sarebbe stato necessario, per le scuole medie inferiori e superiori, riservare il nuovo insegnamento a docenti in possesso della laurea in Scienze giuridiche o in Scienze politiche, previa l'acquisizione di apposita abilitazione. La tentazione – da cui mette in guardia con un monito memorabile Max Weber – di scambiare la cattedra per il palco di un comizio, trasformando così la lezione di «Cittadinanza e Costituzione» in una occasione di propaganda politica, è sempre in agguato. Il modo migliore per prevenirla è affidarne l'insegnamento ad un personale docente già tecnicamente attrezzato a trasmettere “cultura costituzionale” attraverso gli strumenti dell'interpretazione giuridica, della storia del diritto e della scienza politica. Il che non accadrà.

Questa miope omissione chiama in causa il vero motore della riforma in esame: «all'attuazione del presente articolo si provvede entro i limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente» (art. 1, comma 2, Decreto Legge n. 137 del 2008). Una riforma a costo zero, nonostante il Governo si sia impegnato – accogliendo gli ordini del giorno G1.101 e G1.102 presentati al Senato – a reperire nella prossima sessione di bilancio adeguate risorse alla formazione dei docenti e i fondi necessari all'avvio di una sperimentazione in cui «Cittadinanza e Costituzione» sia individuata quale autonoma materia. Una riforma a costo zero, come spesso sono le riforme di facciata, semplici comparse spinte sul proscenio per lasciare sullo sfondo, più o meno nascosti, i veri protagonisti: quelle economie e quelle necessità finanziarie che hanno indotto il Governo e la sua maggioranza a disinvestire nell'intero comparto dell'istruzione e della ricerca.

Una cattedra. Un voto. Una competenza ed una preparazione specifiche a insegnare questa materia. Una sua obbligatorietà in sede d'esame di maturità. Un investimento di risorse adeguate. Una definizione precisa dei suoi contenuti didattici obbligatori. Di tutto questo, non c'è traccia nella disciplina ora entrata in vigore. Nel complesso, si tratta di lacune gravi in prospettiva e di carenze già attuali che rischiano seriamente di vanificare fin dal suo avvio l'obiettivo dichiarato dalla normativa in esame.

## 12.

L'ottimismo della volontà induce, tuttavia, a mettere da parte il pessimismo della ragione. E invita a registrare comunque la novità che, per ora in via sperimentale ma da domani in via definitiva, il mondo della scuola si apre alla “cultura costituzionale”. C'è un varco, probabilmente stretto, che merita però di essere attraversato.

I saperi e le competenze che l'insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione» richiede vanno fin d'ora favoriti, ma come? Qualcosa esiste già proprio qui, in Veneto. E' un'esperienza forse unica, senz'altro originale, nel panorama nazionale, promossa a Rovigo dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Ferrara (che, da ormai sette anni, ha una sua Facoltà di Giurisprudenza nel capoluogo rodigino).

L'idea di fondo è stata quella di proporre, in occasione del 60° della Costituzione italiana, non una mera celebrazione quanto piuttosto un percorso formativo di alta divulgazione, capace di favorire la formazione di una coscienza critica e di una cittadinanza attiva in ordine ai principi ed alle regole costituzionali, nella convinzione della loro perdurante attualità.

Da qui la realizzazione di una *Scuola di formazione per una consapevole cultura costituzionale* chiamata a svolgere nel 2008, suo I anno di attività, un robusto programma didattico sul tema «*Conoscere la Costituzione italiana*».

Da qui l'articolazione della sua attività scolastica, iniziata il 1° febbraio 2008 e proseguita per quattro mesi, scandita da un appuntamento settimanale ed articolata in Lezioni seminariali

(della durata di tre ore, rivolte ai soli iscritti alla *Scuola*) e Lezioni magistrali (della durata di due ore, aperte anche alla cittadinanza). Le prime, seguendo una progressione logica precisa, sono state dedicate alle finalità di una Costituzione democratico pluralista, alla genesi storica della nostra Carta costituzionale e alle sue partizioni interne, fino alla vocazione transnazionale della Costituzione italiana. Le Lezioni magistrali, invece, hanno affrontato alcune parole-chiave della nostra trama costituzionale: donne e politica, Costituzione europea, laicità, bioetica, partiti e costi della politica.

Alle undici lezioni complessive si è infine aggiunta la prolusione sul tema *La modernità della nostra Costituzione*, svolta in occasione della Cerimonia di chiusura dell'attività della *Scuola*, il 23 maggio scorso. Complessivamente, dunque, l'offerta didattica della *Scuola* ammonta a ben trenta ore di lezione, tutte svolte da Professori, Ordinari o Associati, prevalentemente della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara[1].

L'intuizione di un percorso formativo di qualità si è rivelata davvero felice. Sono i dati numerici a certificarlo. A fronte delle 50 originariamente programmate, le iscrizioni alla *Scuola* hanno raggiunto complessivamente il numero di 107. Il bacino di provenienza è stato, in larga maggioranza, polesano (Rovigo e Provincia), ma vi sono stati iscritti provenienti da Ferrara, Padova, Venezia, Vicenza ed altre zone geografiche. L'adesione largamente superiore alle aspettative e la ramificazione territoriale di provenienza segnalano un dato evidente: la *Scuola* ha intercettato una domanda diffusa di conoscenza e di approfondimento su un tema vissuto come cruciale per una cittadinanza davvero partecipata.

Quanto alla sua organizzazione interna, il progetto si è strutturato attorno ad alcune regole precise. Una scuola *gratuita*, in forza di un patto con i suoi iscritti: nessun onere di spesa ma, in cambio, massima serietà nella frequenza e nell'impegno. Una scuola *aperta* a chiunque, senza preclusione alcuna di età, cittadinanza, titolo di studio: la prevalenza è stata di studenti universitari (provenienti non solo da Giurisprudenza), ma alta è stata l'adesione di studenti-lavoratori e non studenti (insegnanti, amministratori, cittadini comunque interessati). Una scuola *dinamica*, nell'articolazione delle sue lezioni e negli strumenti di lavoro offerti: dai dossier didattici per le lezioni seminariali al sito web di servizio[2] (dove, tra l'altro, sono fruibili le registrazioni audio delle lezioni magistrali). Una scuola *seria*, che prevede per regolamento un obbligo di frequenza e una prova scritta di verifica finale e la cui offerta didattica è stata sottoposta a strumenti di valutazione da parte dei suoi iscritti.

Proprio per questa serietà d'impianto la regolare partecipazione alla *Scuola* viene accreditata dalla Facoltà di Giurisprudenza e riconosciuta come attività di aggiornamento dall'Ufficio Scolastico regionale del Veneto. Una serietà d'impianto che ha permesso alla *Scuola* di ottenere l'Alto patronato della Presidenza della Repubblica, i Patrocini del Ministero per le Riforme istituzionali, del Comune di Rovigo e dell'Ufficio Scolastico regionale del Veneto, oltre al prestigioso *sponsor* della casa editrice CEDAM

Le cose fatte bene producono buoni frutti.

Il primo frutto è stato la consegna dell'apposito "diploma" ai 73 iscritti alla *Scuola* che, dopo aver regolarmente frequentato il corso, hanno superato la prova scritta di verifica finale. Non è stata una passeggiata. L'elenco delle domande sottoposte ai candidati è consultabile nel sito della *Scuola*: il test a risposte aperte copriva l'intero spettro dei temi trattati nelle lezioni seminariali e magistrali, con quesiti davvero impegnativi.

Il secondo frutto verrà colto tra febbraio e maggio del prossimo anno. Il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Ferrara, infatti, promuoverà nel 2009 il II anno di attività della *Scuola di formazione per una consapevole cultura costituzionale*.

La *Scuola* manterrà la sua struttura didattica di fondo, elevando già in partenza il numero programmato di iscrizioni (portate a 75). Le iscrizioni alla *Scuola* si apriranno il 1 dicembre 2008 per chiudersi il 31 gennaio 2009. Il tema che attraverserà le sue lezioni sarà «*La Costituzione, i suoi diritti, la loro tutela*»[3].

Un'ultima annotazione, *last but not least*. Tutto questo non sarebbe stato realizzabile se il progetto della *Scuola* non avesse avuto alle spalle una sinergia, tanto felice quanto rara, tra enti pubblici ed enti privati. La *Scuola*, infatti, va ad inserirsi in un più articolato progetto (denominato *Conosci la Costituzione*) promosso dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Ferrara in collaborazione con la Provincia di Rovigo, l'Accademia dei Concordi di Rovigo, l'Associazione polesana "Viva la Costituzione" e grazie al sostegno economico – tanto generoso quanto essenziale – della Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo.

Una rete di collaborazioni che testimonia come un'Università *pubblica* (orgogliosamente pubblica) possa radicarsi nel territorio, facendo squadra con le sue espressioni istituzionali più dinamiche e vive.

### 13.

In un suo noto intervento a difesa della istruzione pubblica (datato 11 febbraio 1950, eppure di straordinaria attualità), Piero Calamandrei paragonava la scuola «*a quegli organi che nell'organismo umano hanno la funzione di creare il sangue. Gli organi ematopoietici, quelli da cui parte il sangue che rinnova giornalmente tutti gli altri organi, che porta a tutti gli altri organi, giornalmente, battito per battito, la rinnovazione e la vita*». A questa sua funzione, essenziale per un ordinamento democratico, saprà meglio adempiere quando il vecchio mobilio dell'educazione civica lascerà il posto ad un insegnamento capace davvero di trasmettere "cultura costituzionale". Il suo apprendimento, in linea con il principio "conoscere per deliberare", concorrerà a fare della scuola «*il completamento necessario del suffragio universale*» (sono ancora parole di Calamandrei).

Nel frattempo, chi sa e chi può diffonda la conoscenza della Costituzione, prodromo necessario per una consapevole ed attiva cittadinanza. Resta infatti ancora valido l'insegnamento di Don Lorenzo Milani, già da altri ricordato, secondo cui «*quando il povero saprà dominare le parole, la tirannia del farmacista, del comiziante, del fattore sarà spezzata*». Per parte sua, Pier Paolo Pasolini vedeva nell'esperienza della Scuola di Barbiana «*l'unico vero atto rivoluzionario di quegli anni*», apprezzandone lo sforzo di insegnare tutto ciò che è necessario sapere per affrontare la realtà di ogni giorno: cioè - diremmo oggi - per esercitare appieno la cittadinanza.

Ora come allora, è con questo identico spirito che, in attesa di vedere attivato il promesso insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione», mettiamo a disposizione di tutti – ed in primo luogo ai docenti che quella materia saranno chiamati ad insegnare – il nostro esperimento di *Scuola* di patriottismo costituzionale.

---

\*\* Relazione svolta a Padova, 6 novembre 2008, nell'ambito dell'iniziativa *ExpoScuola 2008*, promossa dalla Direzione Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale del Veneto.

\* Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Ferrara; Responsabile scientifico ed organizzativo della «*Scuola di formazione per una consapevole cultura costituzionale*», Rovigo.

[1] Riepilogando, il programma didattico complessivo svolto nel I Anno (2008) della *Scuola di formazione per una consapevole cultura costituzionale*, dedicato al tema «*Conoscere la Costituzione*» è stato il seguente:

#### LEZIONI SEMINARIALI

*A cosa serve la Costituzione* [Roberto Bin]; *Come è nata la Costituzione* [Giovanni Cazzetta]; *La Costituzione dei diritti* [Paolo Veronesi]; *La Costituzione dei poteri* [Andrea Pugiotto]; *La Costituzione delle autonomie* [Rosanna Tosi]; *La vocazione transnazionale della Costituzione* [Luigi Costato].

#### LEZIONI MAGISTRALI

*Costituzione, donne e politica* [Giuditta Brunelli]; *Costituzione e Costituzione europea* [Luigi Costato]; *Costituzione e laicità* [Andrea Pugiotto]; *Costituzione e bioetica* [Paolo Veronesi]; *Costituzione, partiti e costi della politica* [Roberto Bin]

#### PROLUSIONE FINALE

*La modernità della nostra Costituzione* [Lorenza Carlassare]

**[2]** Questo l'indirizzo del sito della *Scuola di formazione per una consapevole cultura costituzionale*: <http://www.unife.it/giurisprudenza-rovigo/scuolacostituzionale> .

**[3]** Questo il programma didattico complessivo che verrà svolto nel II Anno (2009) della Scuola di formazione per una consapevole cultura costituzionale, dedicato al tema «*La Costituzione, i suoi diritti, la loro tutela*»:

#### LEZIONI MAGISTRALI

*Lo Stato di diritto* [Roberto Bin]; *I diritti di libertà nella Costituzione* [Andrea Pugiotto]; *La Corte costituzionale come giudice dei diritti* [Paolo Veronesi]; *La magistratura come garante dei diritti* [Daniele Negri]; *Il processo come tutela dei diritti* [Pasquale Nappi]; *La dimensione transnazionale dei diritti* [Cristiana Fioravanti].

#### LEZIONI SEMINARIALI

*Il lavoro e i suoi diritti nella Costituzione* [Gian Guido Balandi]; *Il diritto all'eguaglianza nella Costituzione* [Giuditta Brunelli]; *La famiglia e i suoi diritti nella Costituzione* [Andrea Pugiotto]; *Le libertà economiche nella Costituzione* [Luigi Costato]; *Carcere e Costituzione: dalla finalità della pena alla sua esecuzione* [Stefania Carnevale]; *Multiculturalismo e libertà costituzionali* [Baldassare Pastore].

**Il testo è tratto da <http://archivio.rivistaaic.it/materialix/dossier/pugiotto.html>**