

**Educazione civica e Diritto.**  
**Una ricognizione di normativa e percorsi per la didattica giuridica  
nelle scuole superiori**

di Letizia Mingardo

6 aprile 2020

Sommario: 1. La scuola italiana del XXI secolo. – 2. Le competenze scolastiche del *survival kit*. – 3. L'insegnamento di Diritto (ed Economia) nelle scuole superiori. – 4. Il nuovo insegnamento trasversale in Educazione civica. – 5. Verso una competenza giuridica 'globale'?

## **1. La scuola italiana del XXI secolo**

Dopo il lungo percorso di maturazione che l'ha portata a strutturarsi nell'alveo delle istituzioni democratiche della Repubblica<sup>1</sup>, la scuola italiana si trova ora a vivere un periodo particolarmente complesso, sotto molti profili. Istituzioni pubbliche, italiane ed europee, esperti e *stakeholders* in genere, tra cui la stessa società civile e il mercato del lavoro, le domandano una decisa innovazione. Più specificamente, ciò che le richiedono è una ristrutturazione attorno agli assi portanti delle competenze del XXI secolo, rispetto alle quali il nostro Paese non si dimostra adeguatamente attrezzato<sup>2</sup>.

In questa dinamica, catalizzata dal ruolo primario assunto dalla 'didattica per competenze', spiccano per attualità le istanze di individuazione di metodologie appropriate a favorire, in particolar modo, lo sviluppo delle competenze cd. trasversali,

---

<sup>1</sup> Marzocco, V. 2019. *Insegnare il diritto. Il quadro delle fonti normative e la sua evoluzione*, in Marzocco, V. – Zullo, S. – Casadei, T., *La didattica del diritto. Metodi, strumenti e prospettive*, Pacini Giuridica, Pisa, pp. 1-48.

<sup>2</sup> Nell'ambito del suo piano per lo sviluppo delle competenze, l'OECD ha recentemente concluso la fase diagnostica anche per l'Italia. Questa prima fase, volta a restituire una fotografia dello stato di implementazione delle competenze nazionali tramite la consultazione diffusa degli *stakeholders* (istituzionali e non), si è chiusa nel 2017 con la pubblicazione dello *Skills Strategy Diagnostic Report – Italy*. In esso si evidenzia come tutti gli *stakeholders* consultati siano concordi nel ritenere necessario che l'Italia prosegua sulla strada delle riforme avviate negli ultimi anni (con il Jobs Act del 2014, la Buona Scuola del 2015, il Piano Nazionale Scuola Digitale del 2015, il Piano Nazionale dell'Industria 4.0 del triennio 2017-2020). Secondo l'osservatore internazionale, ciò è indispensabile per accrescere il basso livello generalizzato di competenze mediamente presente sul territorio nazionale (*low skills equilibrium*) e far diminuire l'attuale preoccupante disallineamento fra competenze offerte e competenze richieste sul mercato del lavoro (*skills mismatch*). (OECD 2017. *Skills Strategy Diagnostic Report – Italy*, <https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Italy.pdf>).

di cittadinanza e digitali, considerate di importanza cruciale. Oltre a ciò, vale la pena segnalare l'attenzione che il sistema scolastico è spinto a tributare in maniera esponenzialmente crescente allo sviluppo di conoscenze, abilità e atteggiamenti professionali o, quantomeno, professionalmente spendibili<sup>3</sup>.

L'individuazione di queste, e non altre, come competenze da preferirsi nell'ambito di un ripensamento del sistema formativo dipende senz'altro dalla considerazione dell'impatto di globalizzazione e digitalizzazione sull'economia e sulla società contemporanee. La portata epocale di tali cambiamenti, ormai diffusamente riconosciuta<sup>4</sup>, non può non incidere, infatti, sul mondo dell'istruzione, della formazione e dell'educazione, con inevitabili ricadute su funzioni e scopi dell'insegnamento, nonché su linguaggi, stili, ambienti e processi di apprendimento. I cd. nativi digitali sperimentano ormai vie e spazi di accesso alla conoscenza assai lontani da quelli della ritualità scolastica tradizionale<sup>5</sup>.

Di fronte a questo scenario, anche la didattica giuridica è chiamata a rinnovarsi, nei *contenuti* e nei *metodi*, alla luce dei profondi cambiamenti da cui il suo stesso oggetto, il diritto, è attraversato<sup>6</sup>. L'avvento della globalizzazione e delle tecnologie dell'informazione, infatti, sta rimodulando l'esperienza giuridica in maniera profonda e per certi versi inedita. L'emersione del diritto giurisprudenziale, la nascita del biodiritto, l'avvicinamento tra i sistemi di *Common Law* e quelli di *Civil Law*, il moltiplicarsi e intrecciarsi dei livelli ordinamentali, l'ibridazione delle professioni legali, il proliferare della criminalità informatica, l'automazione del ragionamento giuridico, l'avvento della *lex informatica*, lo sviluppo dei tribunali *online* sono solo

---

<sup>3</sup> Il lessico di riferimento, che si è sviluppato a livello europeo, trova ora un nuovo punto di riferimento nella *Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente* (2018/C 189/01) e nell'allegato *Quadro di riferimento*. Nel Quadro si esplicita come, ai fini della Raccomandazione, le 'competenze' sono definite come una combinazione di conoscenze, abilità e atteggiamenti, in cui: la 'conoscenza' si compone di fatti e cifre, concetti, idee e teorie che sono già stabiliti e che forniscono le basi per comprendere un certo settore o argomento; per 'abilità' si intende conoscere ed essere capaci di eseguire processi, nonché applicare le conoscenze esistenti al fine di ottenere risultati; gli 'atteggiamenti' descrivono la disposizione e la mentalità per agire o reagire a idee, persone o situazioni.

<sup>4</sup> Sulla digitalizzazione, Floridi, L. 2015, *The Onlife Manifesto. Being Human in a Hyperconnected Era*, Springer Open, Cham – Heidelberg – New York-Dordrecht – London; Floridi, L. 2014. *The Fourth Revolution. How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, Oxford University Press, Oxford. Sulla 'rivoluzione digitale', Hrynshyn, D. 2017. *The Limits of the Digital Revolution: how Mass Media Culture Endures in a Social Media World*, Praeger, Santa Barbara; Charlesworth, A. 2009. *The Digital Revolution*, Dorling Kindersley Limited, London; Zysman, J. - Newman, A. 2006. *How Revolutionary Was the Digital Revolution? National Responses, Market Transitions, and Global Technology*, Stanford University Press, Stanford. Sul concetto di globalizzazione, Giddens, A. 1991. *The consequences of modernity*, Polity, Cambridge; Berman, M. 1982. *All which is solid melts into air: the experience of modernity*, Penguin Books, New York.

<sup>5</sup> Bottani, N. 2013. *Un requiem per la scuola? Ripensare il futuro dell'istruzione*, Il Mulino, Bologna; Tirocchi, S. 2013. *Sociologie della media education: giovani e media ai tempi dei nativi digitali*, FrancoAngeli, Milano.

<sup>6</sup> Casadei, T. 2019. *Il diritto in azione: significati, funzioni e pratiche*, in Marzocco, V. – Zullo, S. – Casadei, T., 2019. *La didattica del diritto. Metodi, strumenti e prospettive*, Pacini Giuridica, Pisa, pp. 89-125.

alcuni dei fenomeni che hanno provocato nei giuristi (e non solo) una rinnovata riflessione critica su concezioni, definizioni, funzioni, scopi e mezzi di trasmissione del sapere giuridico<sup>7</sup>.

Anche con riguardo al diritto, dunque, il sistema scolastico italiano è chiamato a rispondere alle nuove istanze formative emergenti. Nelle prossime pagine si cercherà di dare conto, in particolare, del tentativo che la scuola secondaria di secondo grado (comunemente nota come 'superiore') ha intrapreso in questo senso.

Dapprima, si tratterà il perimetro degli spazi previsti per l'insegnamento delle discipline giuridiche all'interno dell'articolazione scolastica di Licei, Istituti Tecnici e Professionali. Sotto questo profilo, va subito segnalato come le esperienze concrete sul territorio nazionale siano il risultato della sintesi, operata a livello locale, fra le indicazioni generali derivanti dalla normativa nazionale di settore, e le scelte particolari effettuate dagli Istituti sulla base del margine di autonomia che l'ordinamento giuridico, nazionale e regionale, riconosce loro. Tale autonomia si esplica, per l'appunto, anche in termini di progettazione e programmazione dell'offerta formativa, che vede tra i suoi principali strumenti la predisposizione del Curricolo di Istituto (CI), il Piano dell'Offerta Formativa (POF) e il Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF).

Una attenzione specifica sarà poi rivolta a possibilità e limiti della Legge del 20 agosto 2019, n. 92, relativa alla *Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica*, che sarà affidato ai docenti di diritto (ed economia). A partire dall'a.a. 2020/2021, tale insegnamento cd. trasversale, che tocca molti temi propri dell'era globale digitale, andrà a sostituire la formazione in materia di Cittadinanza e Costituzione, introdotta dall'art. 1 del Decreto Legge del 1 settembre 2008, n. 137, convertito con modificazioni dalla Legge del 30 ottobre 2008, n. 169 (disposizione che sarà abrogata, a decorrere dal prossimo anno scolastico, proprio dall'art. 2, comma 9, della Legge del 20 agosto 2019, n. 92)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Idem; Moro, P. (a cura di) 2008. *Etica Informatica Diritto*. FrancoAngeli, Milano; Sarra, C. – Moro, P. (a cura di) 2017. *Tecnodiritto. Temi e problemi di informatica e robotica giuridica*, FrancoAngeli, Milano; Ziccardi, G. – Perri, P. (a cura di) 2017. *Tecnologia e diritto: fondamenti d'informatica per il giurista*. Giuffrè, Milano.

<sup>8</sup> Nella didattica di Cittadinanza e Costituzione erano confluiti in maniera innovativa gli obiettivi che un tempo afferivano all'insegnamento di Educazione civica, ma in maniera tale da superare i confini di un insegnamento a sé stante, "per agevolare – aveva dichiarato il MIUR – una multiforme armonia formativa orientata verso i comuni traguardi di una Scuola che vuole concepire i giovani non solo come studenti ma anche e soprattutto come cittadini" (<https://www.cittadinanzaecostituzione.it/site/it/home-page/>). L'intento dell'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione, dunque, era quello di sviluppare competenze trasversali che conducessero gli studenti alla consapevolezza dei propri diritti e alla fedeltà verso i propri doveri di cittadini. In tale ottica, si era fatto compito di ogni docente, dalla Scuola dell'Infanzia (per la quale erano previste apposite misure di sensibilizzazione) sino agli Istituti di Istruzione Secondaria Superiore, formare e favorire una partecipazione alla vita civile plasmata dai principi di responsabilità, legalità e solidarietà.

## 2. Le competenze scolastiche del *survival kit*

La nuova tassonomia dei saperi e delle competenze cui la scuola italiana è chiamata a uniformarsi risponde a una prospettiva formativa che, elaborata a livello europeo a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, e cresciuta anche grazie alle proposte del movimento detto *School Effectiveness Research*<sup>9</sup>, prende il nome di *survival kit*. Secondo questa idea, che riecheggia nella Riforma della Buona Scuola del 2015, compito della scuola cd. efficace sarebbe quello di dotare i giovani in uscita dall'istruzione obbligatoria del 'paniere' di conoscenze necessarie per svolgere un ruolo attivo nell'ambito della vita sociale e del mondo produttivo<sup>10</sup>.

È in questo *milieu* culturale di stampo funzionalista, focalizzato sulle componenti cognitive dell'apprendimento, che il nuovo linguaggio della formazione si è consolidato attorno alle parole chiave di efficacia, efficienza, produttività, risultati, verifiche, comparazioni e, "regina su tutte", competenza<sup>11</sup>. Ed è in questo stesso contesto che è stata concepita ed emanata la nota *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente* (2006/962/CE), che è stata il faro delle politiche educative europee di *life long learning* incentrate sulle competenze, fino a un paio di anni fa. Nel 2018, infatti, in risposta ai cambiamenti intervenuti nella società e nell'economia a causa di globalizzazione e digitalizzazione, è stata emanata la *Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente* (2018/C 189/01), con in allegato il nuovo *Quadro di riferimento europeo*. Le **competenze chiave europee per l'apprendimento permanente** ivi indicate sono le seguenti: competenza alfabetica funzionale; competenza multilinguistica; competenza matematica e competenza in scienze, tecnologie e ingegneria (cd. STEM); competenza digitale; competenza personale, sociale e capacità di imparare a imparare; competenza in materia di cittadinanza; competenza imprenditoriale; competenza in materia di consapevolezza ed espressione culturali.

Negli anni Duemila, su spinta delle istituzioni europee, anche in Italia si è compiuta la svolta verso la didattica per competenze, non senza resistenze e perplessità. Come sintetizza Giorgio Chiosso, "dopo secoli di scuola centrata sulle conoscenze e la

---

<sup>9</sup> Una prima *summa* su origini, metodi e teorie del movimento può essere reperita in Reynolds, D. – Creemers, B.P.M. – Nesselrodt, P.S. – Schaffer E.C. – Stringfield, S. - Teddlie, C. 1994. *Advances in School Effectiveness Research and Practice*, Pergamon, Oxford. Per una più recente rivalutazione critica, Luyten, H. – Visscher, A. – Witziers, B. 2005. *School Effectiveness Research. From a review of the criticism to recommendations for further development*, in *School Effectiveness and School Improvement*, 16, 3, pp. 249 – 279.

<sup>10</sup> Zullo, S. 2019. *La didattica del diritto tra teorie dell'apprendimento, orientamenti pedagogici e strategie per l'insegnamento del diritto*, in Marzocco, V. – Zullo, S. – Casadei, T., *La didattica del diritto. Metodi, strumenti e prospettive*, Pacini Giuridica, Pisa, pp. 49-87:66 ss.

<sup>11</sup> Chiosso, G. 2018. *In cammino oltre la competenza*, in *Rivista di Scienze dell'Educazione*, 56, 3, pp. 317-329:319.

faticosa conquista tra Otto e Novecento del rispetto dei tempi di sviluppo degli allievi, dei loro interessi e delle loro motivazioni”, il baricentro si è spostato sulla necessità che la scuola diventi “la palestra del sapere applicato” e renda conto primariamente “non più solo al sistema politico (in termini di coerenza rispetto ai valori), ma anche – e forse soprattutto – a quello economico (in termini di funzionalità efficace)”<sup>12</sup>.

Sul piano normativo, il mutamento di paradigma è testimoniato dall’articolazione formativa risultante dall’elevamento a dieci anni dell’obbligo di istruzione introdotto nel 2006 e, per quanto riguarda la scuola secondaria di secondo grado, dal riordino degli Istituti Professionali, degli Istituti Tecnici e dei Licei, del 2010.

L’elevamento a dieci anni dell’obbligo di istruzione è stato introdotto dall’art. 1, comma 622, della Legge del 27 dicembre 2006, n. 296, per poi trovare la sua disciplina di dettaglio nel *Regolamento recante norme in materia di adempimento dell’obbligo di istruzione*, di cui al Decreto Ministeriale del 22 agosto 2007, n. 139. Come dichiarato nel Documento Tecnico allegato al Regolamento, l’elevamento dell’obbligo di istruzione risponde alla *ratio* di “favorire il pieno sviluppo della persona nella costruzione del sé, di corrette e significative relazioni con gli altri e di una positiva interazione con la realtà naturale e sociale”.

In particolare, la normativa sancisce che l’istruzione impartita per almeno dieci anni, obbligatoria, è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L’adempimento dell’obbligo di istruzione deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l’acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni del secondo ciclo di istruzione.

In continuità con l’idea del *survival kit* sopra menzionato, anche nell’intento di corrispondere ai *desiderata* europei, l’obbligo di istruzione punta a garantire una certa uniformità dei saperi e delle competenze acquisite, ed ad assicurare l’equivalenza formativa di tutti i percorsi, pur nel rispetto dell’identità dell’offerta formativa e degli obiettivi che caratterizzano i curricula dei diversi ordini, tipi e indirizzi di studio.

I saperi e le **competenze per l’assolvimento dell’obbligo di istruzione** sono riferiti a quattro assi culturali: dei linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale<sup>13</sup>. L’allegato n. 1 al Regolamento riporta analiticamente le competenze

---

<sup>12</sup> *Ibidem*. In chiave ulteriormente critica, Bottani, N. 2007. *La scuola di fronte allo ‘tsunami’ delle competenze*, in Rychen D.S. – Hersh Salganik L. (a cura di), *Agire le competenze chiave. Scenari e strategie per il benessere consapevole*, FrancoAngeli, Milano, pp. 27-43, che si esprime nei termini di uno “tsunami scolastico”.

<sup>13</sup> L’asse dei linguaggi ha l’obiettivo di fare acquisire allo studente: la padronanza della lingua italiana come ricezione e come produzione, scritta e orale; la conoscenza di almeno una lingua straniera; la conoscenza e la fruizione consapevole di molteplici forme espressive non verbali; un adeguato utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione. L’asse matematico ha l’obiettivo di far acquisire allo studente saperi e competenze matematiche che lo pongano nelle condizioni di possedere una corretta capacità di giudizio e di sapersi orientare consapevolmente nei diversi contesti del mondo contemporaneo. L’asse scientifico-tecnologico ha l’obiettivo di facilitare lo studente nell’esplorazione

di base che lo studente è chiamato a sviluppare per ogni asse, e ogni competenza è lì ricollegata a specifiche abilità/capacità, da un lato, e conoscenze, dall'altro<sup>14</sup>. Di particolare interesse giuridico è quanto previsto per l'asse storico-sociale, laddove è indicata come competenza di base a conclusione dell'obbligo scolastico quella di "collocare l'esperienza personale in un sistema di regole fondato sul reciproco riconoscimento dei diritti garantiti dalla Costituzione, a tutela della persona, della collettività e dell'ambiente"<sup>15</sup>.

Come indicato nel Documento Tecnico allegato al Regolamento, gli assi costituiscono 'il tessuto' per la costruzione di percorsi di apprendimento orientati

---

del mondo circostante, per osservarne i fenomeni e comprendere il valore della conoscenza del mondo naturale e di quello delle attività umane come parte integrante della sua formazione globale. Infine, l'asse storico-sociale, che si fonda su tre ambiti di riferimento (epistemologico, didattico, formativo), ha l'obiettivo di formare cittadini del mondo, consapevoli del proprio contesto storico, della propria cultura e della propria rilevanza sociale.

<sup>14</sup> Vale la pena precisare come tali 'saperi', ai sensi del suddetto Regolamento, siano articolati in abilità/capacità e conoscenze, con riferimento al sistema di descrizione previsto nel Quadro europeo dei Titoli e delle Qualifiche (EQF- *European Qualification Framework*). Quest'ultimo deve i suoi natali alla *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente* (2008/C 111/01), che è stata recentemente abrogata e sostituita dalla *Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2017 sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente* (2017/C 189/03). Nel contesto dello EQF, le 'conoscenze', teoriche e/o pratiche, sono designate come il risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso l'apprendimento, ed identificate in un insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relative ad un settore di lavoro o di studio. Le 'abilità', invece, indicano le capacità di applicare conoscenze e di utilizzare *know-how* per portare a termine compiti e risolvere problemi, e sono descritte come cognitive (comprendenti l'uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) o pratiche (comprendenti l'abilità manuale e l'uso di metodi, materiali, strumenti). Infine, le 'competenze' si riferiscono alla comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale.

<sup>15</sup> Tale competenza comporta l'acquisizione delle seguenti abilità/capacità (e correlative conoscenze):

- comprendere le caratteristiche fondamentali dei principi e delle regole della Costituzione italiana (cui corrisponde una adeguata conoscenza della Costituzione italiana e degli organi dello Stato e delle loro funzioni principali);
- individuare le caratteristiche essenziali della norma giuridica e comprenderle a partire dalle proprie esperienze e dal contesto scolastico (cui corrispondono adeguate conoscenze di base sul concetto di norma giuridica e di gerarchia delle fonti);
- identificare i diversi modelli istituzionali e di organizzazione sociale e le principali relazioni tra persona-famiglia- società-Stato (cui corrispondono adeguate conoscenze in merito alle principali problematiche relative all'integrazione e alla tutela dei diritti umani e alla promozione delle pari opportunità);
- riconoscere le funzioni di base dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali ed essere in grado di rivolgersi, per le proprie necessità, ai principali servizi da essi erogati (cui corrispondono adeguate conoscenze in merito agli organi e funzioni di Regione, Provincia e Comune, nonché conoscenze essenziali dei servizi sociali);
- identificare il ruolo delle istituzioni europee e dei principali organismi di cooperazione internazionale e riconoscere le opportunità offerte alla persona, alla scuola e agli ambiti territoriali di appartenenza (cui corrispondono adeguate conoscenze sul ruolo delle organizzazioni internazionali e le principali tappe di sviluppo dell'Unione Europea);
- adottare nella vita quotidiana comportamenti responsabili per la tutela e il rispetto dell'ambiente e delle risorse naturali (Allegato n. 1 al *Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione*, di cui al Decreto Ministeriale del 22 agosto 2007, n. 139).

all'acquisizione delle competenze chiave di cittadinanza, che preparino i giovani alla vita adulta e che costituiscano la base per consolidare e accrescere saperi e competenze in un processo di apprendimento permanente, anche ai fini della futura vita lavorativa.

Tali **competenze chiave di cittadinanza**, di cui all'allegato n. 2 del Regolamento, ispirate alla vecchia Raccomandazione europea relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente del 2006, sono: imparare ad imparare; progettare; comunicare; collaborare e partecipare; agire in modo autonomo e responsabile; risolvere problemi; individuare collegamenti e relazioni; acquisire ed interpretare l'informazione. Esse costituiscono, è bene ribadirlo, il risultato che si può conseguire, all'interno di un unico processo di insegnamento/apprendimento, attraverso la reciproca integrazione e interdipendenza tra i saperi e le competenze contenuti negli assi culturali.

Il Documento Tecnico allegato al Regolamento evidenzia come l'integrazione tra gli assi culturali rappresenti un prezioso strumento per l'innovazione metodologica e didattica, ed offra la possibilità alle istituzioni scolastiche di progettare percorsi di apprendimento coerenti con le aspirazioni dei giovani e del loro diritto ad un orientamento consapevole, per una partecipazione efficace e costruttiva alla vita sociale e professionale.

Il Documento sottolinea, inoltre, come l'accesso ai saperi fondamentali sia reso possibile e facilitato da atteggiamenti positivi verso l'apprendimento: "La motivazione, la curiosità, l'attitudine alla collaborazione sono gli aspetti comportamentali che integrano le conoscenze, valorizzano gli stili cognitivi individuali per la piena realizzazione della persona, facilitano la possibilità di conoscere le proprie attitudini e potenzialità anche in funzione orientativa". A riguardo, si continua, possono offrire contributi molto importanti, con riferimento a tutti gli assi culturali, metodologie didattiche capaci di valorizzare l'attività di laboratorio e l'apprendimento centrato sull'esperienza<sup>16</sup>.

Accanto alle competenze legate all'adempimento dell'obbligo di istruzione, vanno menzionate **le competenze di fine percorso scolastico**, la cui acquisizione si colloca in continuità rispetto al diritto-dovere di istruzione e formazione, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera c), della Legge del 28 marzo 2003, n. 53. Secondo tale disposizione, infatti, "è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale". Questo ordine di competenze rappresenta idealmente la somma delle competenze di base acquisite alla fine

---

<sup>16</sup> In tale ottica va interpretata l'ambiziosa esperienza della ASL – Alternanza scuola-lavoro, introdotta negli ultimi tre anni delle scuole superiori, Licei compresi, dalla legge sulla Buona Scuola (Legge del 13 luglio 2015, n. 107). Anche in ragione delle difficoltà e resistenze incontrate nella sua realizzazione, l'istituto è stato recentemente ridimensionato e superato. Il Decreto Ministeriale del 4 settembre 2019, n. 774, infatti, ha emanato le Linee guida sui nuovi PCTO – Percorsi per le Competenze Trasversali e l'Orientamento, operativi a partire dall'a.s. 2019/2020.

dell'obbligo scolastico e delle competenze di indirizzo guadagnate al termine del secondo ciclo di istruzione.

Per quanto riguarda tali **competenze di indirizzo**, occorre fare riferimento a un quadro normativo complesso e articolato. Basti, qui ed ora, segnalare la rilevanza delle seguenti fonti: (ciò che resta de) le *Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione* di cui al Decreto Legislativo del 17 ottobre 2005, n. 226; i *Regolamenti di riordino degli Istituti Professionali, degli Istituti Tecnici e dei Licei*, di cui, rispettivamente, ai Decreti del Presidente della Repubblica del 15 marzo 2010, nn. 87, 88 e 89, con le susseguenti *Linee guida per gli Istituti Professionali e gli Istituti Tecnici*, e le *Indicazioni nazionali per i Licei*<sup>17</sup>.

Nella molteplicità dei percorsi di istruzione e formazione possibili, resta comune l'identificazione del successo formativo dello studente con lo sviluppo di un tritico di competenze che deve comprendere sia le competenze cd. culturali, legate alla acquisizione dei saperi di base, sia quelle cd. professionali, legate alla futura occupazione nel mondo del lavoro, sia quelle cd. sociali (e civiche), legate al concetto di cittadinanza<sup>18</sup>.

È nell'ambito della articolazione istituzionale testé descritta che la didattica giuridica può progettare e coltivare i propri spazi. Occorre sottolineare che l'insegnamento del diritto è di regola congiunto a quello dell'economia, in ragione della classe di concorso per l'accesso all'insegnamento nelle scuole secondarie, intitolata **A-46 Scienze giuridico-economiche** (ex 19/A Discipline giuridico economiche), così come prescritto dal *Regolamento recante disposizioni per la razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso a cattedre e a posti di insegnamento* di cui al Decreto del Presidente della Repubblica del 14 febbraio 2016, n. 19, nonché dal *Decreto di revisione e aggiornamento delle classi di concorso* di cui al Decreto Ministeriale del 9 maggio 2017, n. 259.

---

<sup>17</sup> Più precisamente, per gli Istituti Professionali, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica del 15 marzo 2010, n. 87, occorre fare riferimento alle seguenti *Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento*: le cd. Linee guida biennio, di cui alla Direttiva MIUR del 28 luglio 2010, n. 65; le cd. Linee guida secondo biennio e quinto anno, articolate per settori e indirizzi, di cui alla Direttiva MIUR del 16 gennaio 2012 n. 5; le ulteriori articolazioni delle aree di indirizzo del secondo biennio e quinto anno (opzioni), di cui alla Direttiva MIUR del 1 agosto 2012, n. 70. Per gli Istituti Tecnici, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica del 15 marzo 2010, n. 88, occorre fare riferimento alle seguenti *Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento*: le cd. Linee guida biennio, di cui alla Direttiva MIUR del 15 luglio 2010, n. 57; le cd. Linee guida secondo biennio e quinto anno, articolate per settori e indirizzi, di cui alla Direttiva MIUR del 16 gennaio 2012 n. 4; le ulteriori articolazioni delle aree di indirizzo del secondo biennio e quinto anno (opzioni), di cui alla Direttiva MIUR del 1 agosto 2012, n. 69. Per i Licei, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica del 15 marzo 2010, n. 89, il riferimento è al Decreto Interministeriale MIUR-MEF del 7 ottobre 2010, n. 211, con le *Indicazioni nazionali riguardanti gli obiettivi specifici di apprendimento concernenti le attività e gli insegnamenti compresi nei piani degli studi previsti per i percorsi liceali*.

<sup>18</sup> Zullo, S. 2019. *La didattica del diritto tra teorie dell'apprendimento, orientamenti pedagogici e strategie per l'insegnamento del diritto*, in Marzocco, V. – Zullo, S. – Casadei, T., *La didattica del diritto. Metodi, strumenti e prospettive*, Pacini Giuridica, Pisa, pp. 49-87:74.



Dunque, i canali principali, come subito si approfondirà, attraverso cui le discipline giuridiche entrano nella scuola secondaria di secondo grado sono l'insegnamento congiunto di Diritto ed Economia ('puro' o nelle sue varianti), e l'insegnamento trasversale di Educazione civica, che sostituirà quello di Cittadinanza e Costituzione a partire dall'a.s. 2020/2021 e sarà affidato ai docenti abilitati per l'insegnamento delle scienze giuridico-economiche. Va ricordato che ulteriori modalità di istruzione/formazione/educazione giuridica possono essere plasmate dai singoli Istituti sulla base della loro autonomia.

### **3. L'insegnamento di Diritto (ed Economia) nelle scuole superiori**

Tra tutti, i **Licei** sono stati, finora, gli Istituti storicamente meno propensi all'insegnamento delle discipline giuridiche, i cui spazi si ricavano dal *Regolamento di riordino* di cui al Decreto del Presidente della Repubblica del 15 marzo 2010, n. 89, e relativi allegati, nonché dalle successive *Indicazioni nazionali* di cui al Decreto interministeriale MIUR-MEF del 7 ottobre 2010, n. 211, e relativi allegati.

L'insegnamento del diritto, nella formula congiunta con l'economia, è attualmente previsto solo nel Liceo delle Scienze umane e nel Liceo scientifico ad indirizzo sportivo. Più in dettaglio, Diritto ed Economia è attivo nel primo biennio del piano di studi del Liceo delle Scienze umane, mentre Diritto ed Economia politica è attivo nel primo biennio, secondo biennio e quinto anno del medesimo Liceo nell'opzione economico-sociale (allegato G del *Regolamento di riordino*). L'art. 9 del *Regolamento di riordino*, infatti, che prevede l'istituzione del Liceo delle Scienze umane, stabilisce, al suo comma 2, che nell'ambito della programmazione regionale dell'offerta formativa, può essere attivata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'opzione economico-sociale che fornisce allo studente competenze particolarmente avanzate negli studi afferenti alle scienze giuridiche, economiche e sociali<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> L'allegato A al Regolamento prevede che a conclusione del percorso di studio, oltre a raggiungere i risultati di apprendimento comuni, gli studenti di tale opzione dovranno: conoscere i significati, i metodi e le categorie interpretative messe a disposizione dalle scienze economiche, *giuridiche* e sociologiche; comprendere i caratteri dell'economia come scienza delle scelte responsabili sulle risorse di cui l'uomo dispone (fisiche, temporali, territoriali, finanziarie) e del diritto come scienza delle regole di natura giuridica che disciplinano la convivenza sociale; individuare le categorie antropologiche e sociali utili per la comprensione e classificazione dei fenomeni culturali; sviluppare la capacità di misurare, con l'ausilio di adeguati strumenti matematici, statistici e informatici, i fenomeni economici e sociali indispensabili alla verifica empirica dei principi teorici; utilizzare le prospettive filosofiche, storico-geografiche e scientifiche nello studio delle interdipendenze tra i fenomeni internazionali, nazionali, locali e personali; saper identificare il legame esistente fra i fenomeni culturali, economici e sociali e le istituzioni politiche sia in relazione alla dimensione nazionale ed europea sia a quella globale; avere acquisito in una seconda lingua moderna strutture, modalità e competenze comunicative corrispondenti almeno al Livello B1 del Quadro Comune Europeo di Riferimento.

Ai sensi del *Regolamento di organizzazione dei percorsi della sezione ad indirizzo sportivo del sistema dei licei*, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica del 5 marzo 2013, n. 5, nel Liceo scientifico ad indirizzo sportivo è previsto, nel secondo biennio e quinto anno, l'insegnamento di Diritto ed economia dello sport.

Nelle *Indicazioni nazionali* e relativi allegati, si trovano gli obiettivi specifici di apprendimento concernenti le attività e gli insegnamenti compresi nei piani degli studi previsti per i vari percorsi liceali, inclusi, dunque, gli insegnamenti giuridico-economici<sup>20</sup>.

Va, in ogni caso, sottolineato che, per tutti i Licei, tra gli insegnamenti liberamente attivabili sulla base del Piano dell'Offerta Formativa (POF), nei limiti del contingente di organico assegnato all'istituzione scolastica, l'allegato H del *Regolamento di riordino* ricomprende anche Diritto, nonché Diritto ed Economia politica. In alcuni Licei classici, ad esempio, si stanno sperimentando forme di ampliamento del curriculum nei termini di un potenziamento dell'insegnamento di Diritto ed Economia politica<sup>21</sup>.

Tra i risultati di apprendimento comuni a tutti i percorsi liceali e pertinenti all'area storico-umanistica, vi è quello di conoscere i presupposti culturali e la natura delle istituzioni politiche, giuridiche, sociali ed economiche, con riferimento particolare all'Italia e all'Europa, e comprendere i diritti e i doveri che caratterizzano l'essere cittadini (allegato A del *Regolamento di riordino*).

---

<sup>20</sup> Si riporta, ad utile esempio, il contenuto dell'allegato G relativo al Liceo delle Scienze umane, per l'insegnamento di Diritto ed Economia. Quanto alla parte giuridica dell'insegnamento, le linee generali e competenze richieste prevedono che al termine del percorso lo studente sia in grado di utilizzare il linguaggio giuridico essenziale e comprenda i concetti fondamentali della disciplina giuridica. Egli è tenuto a saper confrontare il diritto, scienza delle regole giuridiche, con le altre norme, sociali ed etiche, e riconoscere i principi sui quali si fonda la produzione delle norme nel passaggio dalle civiltà antiche a quelle moderne. Deve conoscere i principi fondamentali della Costituzione italiana, gli organi costituzionali e l'assetto della forma di governo del nostro paese. Egli deve apprendere inoltre i principali istituti del diritto di famiglia. Deve essere in grado di comparare fra loro i principali ordinamenti giuridici, e conoscere l'evoluzione storica e l'assetto istituzionale dell'Unione Europea.

Quanto agli obiettivi specifici di apprendimento: "Nel primo biennio lo studente apprende il significato e la funzione della norma giuridica come fondamento della convivenza civile e la distingue dalle norme prive di rilevanza normativa; impara ad utilizzare la Costituzione e i codici come fonti per la ricerca e l'applicazione della fattispecie astratta alla fattispecie concreta. Partendo dal testo costituzionale e in base ad alcuni istituti tipici del diritto, apprende ruolo e funzioni dell'individuo, della famiglia e delle organizzazioni collettive nella società civile, che analizza e interpreta anche nella loro evoluzione storica. In base al dettato costituzionale riconosce diritti e doveri fondamentali della persona umana anche in relazione al contesto in cui egli è inserito (scuola, famiglia, società) e alle relazioni sociali che lo vedono coinvolto. Affronta i nodi centrali del problema dei comportamenti devianti, delle sanzioni e del sistema giudiziario. Comprende il concetto di cittadinanza (italiana ed europea), in una dimensione di relazioni fra popoli e approfondisce il tema della dignità della persona umana, delle migrazioni e dei crimini contro l'umanità. Al termine del percorso biennale liceale lo studente riconosce e distingue le diverse forme di stato e di governo e sa descrivere le caratteristiche essenziali e le funzioni dei principali organi dello Stato Italiano e dell'Unione Europea" (Allegato G delle *Indicazioni nazionali* per i Licei).

<sup>21</sup> Marzocco, V. 2019. *Insegnare il diritto. Il quadro delle fonti normative e la sua evoluzione*, in Marzocco, V. – Zullo, S. – Casadei, T., *La didattica del diritto. Metodi, strumenti e prospettive*, Pacini Giuridica, Pisa, pp. 1-48:43.

Tra i vari insegnamenti che possono condividere tale obiettivo, Cittadinanza e Costituzione è stato, ed Educazione civica sarà senz'altro, tra i più confacenti. Giova qui rilevare come le attività didattico-formative relative a Cittadinanza e Costituzione si siano finora sviluppate nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale e nel monte ore complessivo in esse previsto, con specifico riferimento all'insegnamento di Diritto ed Economia, laddove attivato, oppure, in mancanza di quest'ultimo, all'insegnamento di Storia e Geografia, e di Storia (art. 10, comma 7 del *Regolamento di riordino*).

Si vedrà come l'introduzione dell'insegnamento di Educazione civica impatterà sull'esistente. Le attese Linee guida ministeriali forniranno, molto probabilmente, le indicazioni del caso. Basti qui segnalare, però, come una delle difficoltà da fronteggiare potrebbe essere la mancanza negli organici di molti Istituti liceali di docenti abilitati per l'insegnamento delle discipline economico-giuridiche, deputati all'insegnamento *de quo*.

Negli **Istituti Professionali e Tecnici**, sempre congiunto all'economia, l'insegnamento del diritto è previsto, nei diversi settori, indirizzi e ulteriori articolazioni dei vari percorsi formativi, da più tempo e in modo più capillare. I Licei, come si è visto, hanno manifestato solo recentemente, seppure in maniera via via crescente, una specifica attenzione alle discipline giuridiche. L'insegnamento del diritto si è consolidato nei Tecnici e Professionali anche in ragione della necessità, storicamente connaturata alla loro missione formativa, che gli studenti uscenti potessero e possano orientarsi 'subito', a prescindere da un eventuale proseguimento degli studi all'Università, nella normativa di riferimento del loro ambito di occupazione.

Nei Professionali, ad esempio, a termine dei percorsi del settore servizi, ci si aspetta che lo studente sappia "applicare le normative che disciplinano i processi dei servizi, con riferimento alla riservatezza, alla sicurezza e salute sui luoghi di vita e di lavoro, alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente e del territorio". A termine dei percorsi del settore industria e artigianato, ci si aspetta che lo studente sappia "utilizzare le tecnologie specifiche del settore e sapersi orientare nella normativa di riferimento", nonché "applicare le normative che disciplinano i processi produttivi, con riferimento alla riservatezza, alla sicurezza e salute sui luoghi di vita e di lavoro, alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente e del territorio" (allegato A del *Regolamento di riordino degli Istituti Professionali*).

Nei Tecnici, ad esempio, a termine dei percorsi del settore economico, ci si aspetta che lo studente sappia "orientarsi nella normativa pubblicistica, civilistica e fiscale". A termine dei percorsi del settore tecnologico, ci si aspetta che lo studente sappia "orientarsi nella normativa che disciplina i processi produttivi del settore di riferimento, con particolare attenzione sia alla sicurezza sui luoghi di vita e di lavoro sia alla tutela dell'ambiente e del territorio" (allegato A del *Regolamento di riordino degli Istituti Tecnici*).

Variegata è, dunque, l'offerta formativa, che, nei Tecnici, contempla Diritto ed Economia, Diritto, Relazioni internazionali, Diritto e legislazione turistica, Legislazione sanitaria (oltreché gli insegnamenti più spiccatamente economici come Economia politica, Economia e marketing delle aziende della moda). Nei Professionali, si possono trovare, oltre a Diritto ed Economia, Diritto e legislazione socio-sanitaria, Diritto, pratica commerciale e legislazione socio – sanitaria, Diritto/Economia, Diritto e tecniche amministrative della struttura ricettiva, Diritto e tecniche amministrative.

In tale eterogeneità, tra risultati di apprendimento comuni a tutti i percorsi, sia per i Tecnici che per i Professionali, è contemplato quello di “agire in riferimento ad un sistema di valori, coerenti con i principi della Costituzione, in base ai quali essere in grado di valutare fatti e orientare i propri comportamenti personali, sociali e professionali” (allegato A del *Regolamento di riordino degli Istituti Tecnici* e allegato A del *Regolamento di riordino degli Istituti Professionali*).

Anche qui, dunque, viene ribadita l'imprescindibilità della educazione ad una cittadinanza attiva. Anche nei Professionali e Tecnici, Cittadinanza e Costituzione, che ha sin qui svolto questo compito formativo, coinvolgendo, in particolare, gli ambiti disciplinari di interesse storico-sociale e giuridico-economico, verrà sostituito da Educazione civica, che si aggancerà agli insegnamenti di Diritto ed Economia o agli altri insegnamenti giuridico-economici.

#### **4. Il nuovo insegnamento trasversale in Educazione civica**

*Rebus sic stantibus*, come anticipato, dall'a.s. 2020/2021 Cittadinanza e Costituzione sarà sostituita dal nuovo insegnamento in **Educazione civica**, introdotto nel primo e nel secondo ciclo di istruzione dalla Legge del 20 agosto 2019, n. 92, per sviluppare “la conoscenza e la comprensione delle strutture e dei profili sociali, economici, giuridici, civici e ambientali della società” (art. 2). Si tratta di un insegnamento dichiaratamente ‘trasversale’, nel senso di cross-curricolare, perché gli obiettivi, i contenuti o i risultati di apprendimento sono pensati per essere trasversali nel curriculum e perché tutti gli insegnanti sono responsabili di tale offerta disciplinare<sup>22</sup>.

Più specificamente, compito dell'insegnamento è formare cittadini responsabili e attivi, e promuovere la partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri (art. 1, comma 1). A tale fine, Educazione civica è chiamata a sviluppare nelle istituzioni scolastiche la conoscenza della Costituzione italiana e delle istituzioni dell'Unione europea per sostanziare, soprattutto, la condivisione e la promozione dei principi di legalità,

---

<sup>22</sup> Panizza, S. 2019. *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica da parte della legge n. 92/2019, con a fondamento la conoscenza della Costituzione. Tra buone intenzioni e false partenze*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 23.08.2019, p. 6.

cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale e diritto alla salute e al benessere della persona (art. 1, comma 2)<sup>23</sup>.

Nell'ottica dei contenuti, va subito segnalato come uno dei temi su cui la nuova Educazione civica è chiamata a focalizzare la sua attenzione sia la dimensione tecnologica della cittadinanza, ossia la cd. cittadinanza digitale. L'art. 5 della legge istitutiva del nuovo insegnamento trasversale, infatti, prescrive l'acquisizione di tutta una serie di "abilità e conoscenze digitali essenziali". Si tratta di saperi inerenti problematiche di assoluta rilevanza sociale, etica e giuridica, quali le *fake news*, l'*hate speech*, il cyberbullismo, la partecipazione democratica attraverso la rete, i *social networks*, l'identità digitale, la *privacy*<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> In dettaglio, lo sviluppo delle competenze e gli obiettivi di apprendimento, che saranno precisati da specifiche Linee guida ad oggi ancora mancanti, devono avere a riferimento le seguenti tematiche: a) Costituzione, istituzioni dello Stato italiano, dell'Unione europea e degli organismi internazionali; storia della bandiera e dell'inno nazionale; b) Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015; c) educazione alla cittadinanza digitale; d) elementi fondamentali di diritto, con particolare riguardo al diritto del lavoro; e) educazione ambientale, sviluppo eco-sostenibile e tutela del patrimonio ambientale, delle identità, delle produzioni e delle eccellenze territoriali e agroalimentari; f) educazione alla legalità e al contrasto delle mafie; g) educazione al rispetto e alla valorizzazione del patrimonio culturale e dei beni pubblici comuni; h) formazione di base in materia di protezione civile (art. 3, comma 1). Vanno altresì promosse l'educazione stradale, l'educazione alla salute e al benessere, l'educazione al volontariato e alla cittadinanza attiva. Tutte le azioni vanno finalizzate ad alimentare e rafforzare il rispetto nei confronti delle persone, degli animali e della natura (art. 3, comma 2).

Come rilevato, si tratta di contenuti estremamente ampi, 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.). Per Saule Panizza ciò genera "più di una riserva in termini di fattibilità, anche alla luce del quadro di scelte complessive 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" (Panizza, S. 2019. *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica da parte della legge n. 92/2019, con a fondamento la conoscenza della Costituzione. Tra buone intenzioni e false partenze*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 23.08.2019, pp. 28-29).

<sup>24</sup> Più in dettaglio, l'art. 5 della Legge del 20 agosto 2019, n. 92 elenca tra le conoscenze e abilità essenziali: a) analizzare, confrontare e valutare criticamente la credibilità e l'affidabilità delle fonti di dati, informazioni e contenuti digitali; b) interagire attraverso varie tecnologie digitali e individuare i mezzi e le forme di comunicazione digitali appropriati per un determinato contesto; c) informarsi e partecipare al dibattito pubblico attraverso l'utilizzo di servizi digitali pubblici e privati; ricercare opportunità di crescita personale e di cittadinanza partecipativa attraverso adeguate tecnologie digitali; d) conoscere le norme comportamentali da osservare nell'ambito dell'utilizzo delle tecnologie digitali e dell'interazione in ambienti digitali, adattare le strategie di comunicazione al pubblico specifico ed essere consapevoli della diversità culturale e generazionale negli ambienti digitali; e) creare e gestire l'identità digitale, essere in grado di proteggere la propria reputazione, gestire e tutelare i dati che si producono attraverso diversi strumenti digitali, ambienti e servizi, rispettare i dati e le identità altrui; utilizzare e condividere informazioni personali identificabili proteggendo se stessi e gli altri; f) conoscere le politiche sulla tutela della riservatezza applicate dai servizi digitali relativamente all'uso dei dati personali; g) essere in grado di evitare, usando tecnologie digitali, rischi per la salute e minacce al proprio benessere fisico e psicologico; essere in grado di proteggere sé e gli altri da eventuali pericoli in ambienti digitali; essere consapevoli di come le tecnologie digitali possono influire sul benessere psicofisico e sull'inclusione sociale, con particolare attenzione ai comportamenti riconducibili al bullismo e al cyberbullismo.

L'operazione si colloca entro una prospettiva educativa, quella della cd. *media education*<sup>25</sup>, verso la quale le istituzioni europee e nazionali stanno esponenzialmente sensibilizzando la scuola italiana. Basti ricordare come dal 2015 sia attivo il Piano Nazionale Scuola Digitale, che ha avviato un ambizioso progetto di innovazione, per rafforzare le *competenze digitali* di insegnanti e studenti (educazione ai *media*), e creare luoghi innovativi di apprendimento *attraverso* la diffusione dell'accesso a Internet e alle piattaforme digitali (educazione tramite i *media*)<sup>26</sup>.

Sotto il profilo metodologico, è significativo che la legge preveda di valorizzare e coltivare l'insegnamento anche al di fuori delle mura scolastiche, attraverso l'implementazione della collaborazione tra scuola e famiglia (art. 7)<sup>27</sup>, da un lato, e tra scuola e territorio, dall'altro (art. 8)<sup>28</sup>. Come osservato da Saulle Panizza in uno dei primi commenti alla normativa, il carattere trasversale dell'insegnamento vede così arricchito il suo versante 'interno', relativo alla sua presenza negli ordinamenti scolastici, con un versante 'esterno', relativo alla interazione con le famiglie degli

<sup>25</sup> Felini, D. – Trincherò, R. (a cura di) 2015. *Progettare la media education: dall'idea all'azione, nella scuola e nei servizi educativi*. FrancoAngeli, Milano; Tirocchi, S. 2013. *Sociologie della media education: giovani e media ai tempi dei nativi digitali*, FrancoAngeli, Milano; Rivoltella, P.C. 2017. *Media education: idea, metodo, ricerca*, ELS La Scuola, Brescia; Rivoltella, P.C. 2018. *Il futuro della rete: educazione e cittadinanza digitale*, in *Rivista di Scienze dell'Educazione*, 56, 3, pp. 330-339; Vinci, F. 2016. *Il contributo della media education alle innovazioni della didattica*, in Rosati, L. – Bocciolesi, E. – Rosati, A., *Orientamenti educativi. Tecnologie, Comunicazione e Società*, Anicia, Roma; Campagnoli, M.N. 2019. *Diritto all'educazione e nuove tecnologie. Sulla necessità di un approccio consapevole*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 24.09.2019

<sup>26</sup> Il piano ha stanziato fondi per provvedere all'esecuzione di interventi infrastrutturali, alla predisposizione di ambienti di apprendimento innovativi, alla formazione professionale del personale, all'ampliamento delle risorse tecnologiche, all'implementazione della connettività e della digitalizzazione amministrativa. È una iniziativa che anche l'OECD ha salutato con favore, raccomandandone la prosecuzione (OECD 2017. *Skills Strategy Diagnostic Report – Italy*, <https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Italy.pdf>), ma che, bisogna rilevare, sta incontrando notevoli difficoltà di attuazione.

<sup>27</sup> Art. 7 - *Scuola e famiglia*: "Al fine di valorizzare l'insegnamento trasversale dell'educazione civica e di sensibilizzare gli studenti alla cittadinanza responsabile, la scuola rafforza la collaborazione con le famiglie, anche integrando il Patto educativo di corresponsabilità di cui all'articolo 5-bis del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, estendendolo alla scuola primaria. Gli articoli da 412 a 414 del regolamento di cui al regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297, sono abrogati".

<sup>28</sup> Art. 8 - *Scuola e territorio*: "L'insegnamento trasversale dell'educazione civica è integrato con esperienze extra-scolastiche, a partire dalla costituzione di reti anche di durata pluriennale con altri soggetti istituzionali, con il mondo del volontariato e del Terzo settore, con particolare riguardo a quelli impegnati nella promozione della cittadinanza attiva. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità attuative del presente comma e sono stabiliti i criteri e i requisiti, tra cui la comprovata e riconosciuta esperienza nelle aree tematiche di cui all'articolo 3, comma 1, per l'individuazione dei soggetti con cui le istituzioni scolastiche possono collaborare ai fini del primo periodo.

I comuni possono promuovere ulteriori iniziative in collaborazione con le scuole, con particolare riguardo alla conoscenza del funzionamento delle amministrazioni locali e dei loro organi, alla conoscenza storica del territorio e alla fruizione stabile di spazi verdi e spazi culturali".

studenti, con esperienze extrascolastiche (soggetti istituzionali, mondo del volontariato e del Terzo settore) e con gli enti territoriali, segnatamente i comuni<sup>29</sup>.

In un'ottica di ulteriore implementazione istituzionale dell'Educazione civica, sono altresì previsti l'istituzione di un albo nazionale per le buone pratiche presso il Ministero (art. 9), la valorizzazione delle migliori esperienze attraverso un concorso annuale bandito dal Ministero (art. 10), nonché la presentazione alle Camere, da parte dello stesso Ministero, di una relazione biennale sullo stato di attuazione della legge (art. 11).

Dal punto di vista più specificamente organizzativo, le istituzioni scolastiche dovranno prevedere nel curriculum di istituto l'insegnamento trasversale dell'Educazione civica, individuandone anche, per ciascun anno di corso, l'orario, che non potrà essere inferiore a 33 ore annue, da svolgersi nell'ambito del monte orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti. Per raggiungere il predetto orario, gli istituti scolastici potranno avvalersi della quota di autonomia utile per modificare il curriculum (art. 2, comma 3)<sup>30</sup>, 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).

Nelle scuole del secondo ciclo, che qui interessano, Educazione civica andrà affidata ai docenti abilitati all'insegnamento delle discipline giuridiche ed economiche, ove disponibili nell'ambito dell'organico dell'autonomia (art. 2, comma 4). Per ciascuna classe sarà poi individuato, tra i docenti affidatari, un docente con compiti di coordinamento (art. 2, comma 5), al quale spetterà, tra l'altro, formulare la proposta di voto, acquisendo elementi conoscitivi dai vari docenti affidatari. Difatti, significativa differenza rispetto a Cittadinanza e Costituzione è che l'apprendimento di Educazione civica da parte degli studenti dovrà essere oggetto di valutazioni periodiche e finali (art. 2, comma 6). Per gli insegnanti è prevista una formazione specifica, da effettuarsi quota parte nell'ambito delle risorse già previste (art. 6).

Ad ogni buon conto, la legge si premura di prevedere che dall'istituzione dell'insegnamento "non devono derivare incrementi o modifiche dell'organico del personale scolastico, né ore d'insegnamento eccedenti rispetto all'orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti" (art. 2, comma 8), e neppure incrementi della dotazione organica complessiva o adeguamenti dell'organico dell'autonomia alle situazioni di fatto oltre i limiti del contingente previsto dall'articolo 1, comma 69, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (art. 2, comma 9 *bis*).

---

<sup>29</sup> Panizza, S. 2019. *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica da parte della legge n. 92/2019, con a fondamento la conoscenza della Costituzione. Tra buone intenzioni e false partenze*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 23.08.2019, p. 25.

<sup>30</sup> Va sottolineato come l'insegnamento venga introdotto anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale, che ora vedono espressamente inclusa anche l'acquisizione delle competenze "civiche" nei loro livelli essenziali (art. 18 comma 1, lettera b), del Decreto Legislativo del 17 ottobre 2005, n. 226).

A ribadire la volontà di operare una riforma 'a costo zero' consta anche la clausola generale di invarianza finanziaria di cui all'art. 13. Si tratta di una scelta forse necessitata, ma che non può non stridere con gli ambiziosi intenti della legge, che, anche per questo, è stata autorevolmente riconosciuta come una legge "manifesto", ricca di buoni propositi, ma povera di meccanismi per la loro realizzazione<sup>31</sup>.

## 5. Verso una competenza giuridica 'globale'?

Nonostante le riserve di fattibilità, la legge sulla nuova Educazione civica ha il pregio di individuare un insieme di temi che i più recenti orientamenti formativi considerano ormai come imprescindibili. Si tratta di una tendenza interessante, che ruota attorno alla esaltazione di pensiero critico, creatività, consapevolezza sociale e culturale come preziosi strumenti di contrasto di ogni forma di violenza, ingiustizia e discriminazione. Essa mira a coniugare i bisogni del mercato del lavoro e del progresso economico con la salvaguardia della sensibilità etica alle istanze sociali, in conformità con gli obiettivi della Agenda ONU 2030 per uno sviluppo sostenibile, equo e inclusivo, tra i quali è compreso anche l'obiettivo di una educazione di qualità, parimenti equa ed inclusiva.

Va rilevato come questo *trend* formativo, cui risponde anche la recente *Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente* (2018/C 189/01), contribuisca, sulla scorta di un ripensamento del concetto stesso di competenza, a mitigare le preoccupazioni dei critici della 'prima' didattica per competenze, rea di ridurre il sapere ai suoi soli caratteri operativi, concepire la formazione in chiave meramente economicistico-aziendale, e schiacciare l'apprendimento sulle sue sole componenti cognitive. Difatti, ora si tende ad identificare nella competenza un insieme di risorse che sono sì individuali ('sapere', 'saper fare', 'saper essere'), ma vivificate dalla consapevolezza della loro intrinseca dimensione relazionale. In questo percorso, il recupero dei risvolti sociali, nonché etici,

---

<sup>31</sup> Vesperini, G. 2019. *Una legge manifesto sull'insegnamento dell'educazione civica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 25, 5, pp. 552-555. Concorde Panizza, S. 2019. *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica da parte della legge n. 92/2019, con a fondamento la conoscenza della Costituzione. Tra buone intenzioni e false partenze*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 23.08.2019. Perplessità analoghe sono emerse anche in seno alla stessa Amministrazione, con riferimento alla proposta di sperimentazione dell'introduzione del nuovo insegnamento per l'a.s. 2019/2020, nel parere (negativo) reso l'11 settembre 2019 dal Consiglio superiore della pubblica istruzione sul relativo schema di decreto ministeriale. In quella sede, infatti, il Consiglio, seppure in riferimento all'art. 5 dello schema di decreto ministeriale in esame, ha auspicato l'abbandono "del triste rituale delle clausole di invarianza", che fa affidamento "solo sulla buona volontà di insegnanti e dirigenti per l'attuazione del nuovo insegnamento".



della competenza va di pari passo con il riconoscimento e la valorizzazione delle componenti relazionali, sociali ed emotive dell'apprendimento<sup>32</sup>.

Si veda, ad esempio, come in un contesto particolarmente sensibile all'impatto della globalizzazione e della digitalizzazione quale quello del WEF, si caldeggi ormai l'implementazione del SEL – *Social and Emotional Learning*, attraverso l'uso delle nuove tecnologie. Il WEF suggerisce di promuovere lo sviluppo delle competenze sociali ed emotive anche a scuola, con insegnamenti *ad hoc*, insegnamenti trasversali o pratiche di apprendimento *project (or inquiry) based*, che facciano largo uso, ad esempio, di piattaforme *on line* e *gamification*<sup>33</sup>.

Ad ulteriore testimonianza, si può portare il crescente interesse degli ambienti PISA – *Programme for International Student Assessment* verso il concetto di *global competence*, intesa come un obiettivo di apprendimento permanente multidimensionale, raggiunto il quale le persone si dimostrano in grado di esaminare questioni locali, globali e interculturali, comprendere e apprezzare diverse prospettive e visioni del mondo, interagire con gli altri in maniera efficace e rispettosa, e intraprendere azioni responsabili verso la sostenibilità e il benessere collettivo<sup>34</sup>.

In termini di didattica giuridica, tutto questo porta a considerare in un'ottica nuova la fase di trasmissione agli studenti delle conoscenze di base di ogni ambito giuridico particolare, che spesso si declina in una esegesi della normativa di settore vigente. Studenti e docenti, infatti, "non possono limitarsi all'acquisizione di nozioni del diritto vigente". Essi devono, piuttosto, "arricchirsi con la padronanza di letture interpretative di un diritto in continuo sviluppo, con la capacità di muoversi con facilità entro un ordinamento sempre più complesso e articolato"<sup>35</sup>. Tale padronanza non può che passare attraverso una educazione alla consapevolezza "dell'inscindibile legame tra diritto e realtà sociale, economica e politica sottostante"<sup>36</sup>.

Ecco allora palesarsi la necessaria confluenza delle questioni didattiche di *contenuto* con quelle di *metodo*. L'educazione *al* diritto non può che farsi una educazione *con* il diritto, *attraverso* il diritto. Ciò significa oltrepassare la didattica informativa, diretta alla trasmissione seriale e continua di contenuti concettuali al discente, per abbracciare quella *performativa*, che, soprattutto attraverso l'esame

---

<sup>32</sup> Pozzo, G. 2011. *Costruire competenze a scuola*, in Benetti, G. – Casellato, M. (a cura di), *Imparare per competenze. Principi, strategie, esperienze*, Loescher, Torino, pp. 7-23; Chiosso, G. 2018. *In cammino oltre la competenza*, in *Rivista di Scienze dell'Educazione*, 56, 3, pp. 317-329.

<sup>33</sup> WEF 2016. *New Vision for Education. Fostering Social and Emotional Learning through Technology*, in [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_New\\_Vision\\_for\\_Education.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_New_Vision_for_Education.pdf).

<sup>34</sup> PISA 2018. *Preparing our Youth for an Inclusive and Sustainable World. The OECD PISA global competence framework*, in <http://www.oecd.org/pisa/Handbook-PISA-2018-Global-Competence.pdf>.

<sup>35</sup> Ziccardi, G. – Perri, P. 2017. *Tecnologia e diritto: fondamenti d'informatica per il giurista*. Giuffrè, Milano, p. 26.

<sup>36</sup> Caravale, M. 2005. *Le discipline storico-giuridiche*, in Angelici, C. (a cura di) *La Formazione del giurista. Atti del Convegno (Roma, 2 luglio 2004)*, Giuffrè, Milano, pp. 15-26:25, nota 10.

diretto di casi giuridici controversi, trasforma l'insegnamento in "un avvenimento che implica un movimento dell'intelligenza che affronta la problematicità del diritto"<sup>37</sup>.

La sfida verso un'innovazione didattica che punti allo sviluppo di una competenza giuridica che si potrebbe definire, nel senso testé tracciato, *globale*, è senz'altro ardua. Fra le molte cose, essa non può prescindere da un coraggioso ripensamento della formazione dei formatori. Un significativo passo in avanti, in questo senso, è stato compiuto dalla Riforma della Buona Scuola con il Decreto legislativo del 13 aprile 2017, n. 59, recante il *Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107*.

Tale provvedimento, come noto, ha previsto come requisiti per l'accesso al ruolo docente il possesso non solo della laurea, ma anche di 24 crediti formativi universitari (CFU) in discipline antropo-psico-pedagogiche e in metodologie e tecnologie didattiche, così come ulteriormente specificato nel Decreto Ministeriale del 10 agosto 2017, n. 616, relativo alle *Modalità acquisizione dei crediti formativi universitari e accademici di cui all'art. 5 del decreto legislativo 13 aprile 2017 n. 59*<sup>38</sup>.

Nell'allegato B a tale Decreto, per la classe di concorso A-46 (Scienze giuridico-economiche), tra gli argomenti utili per gli aspiranti docenti di diritto, e idonei a coprire fino a 12 dei 24 CFU in metodologie e tecnologie didattiche specifiche per l'insegnamento delle scienze giuridico-economiche, si possono trovare:

– Analisi critica delle principali metodologie per l'insegnamento sviluppate nella ricerca in didattica delle scienze giuridiche, anche in riferimento allo specifico ruolo dell'insegnante, ai nodi concettuali, epistemologici e didattici dell'insegnamento e apprendimento delle discipline di interesse, e in funzione dello sviluppo delle capacità semiotiche nonché dell'ampliamento delle potenzialità espressive e conoscitive nell'ambito disciplinare specifico.

– Progettazione e sviluppo di attività di insegnamento delle scienze giuridiche: illustrazione dei principi e delle metodologie per la costruzione di attività e più in generale di un curriculum di scienze giuridiche nel quale siano potenziati il linguaggio

---

<sup>37</sup>Moro P. 2015. *Educazione giuridica e didattica performativa*, in *Cultura e diritti*, 4, 2/3/4, pp. 85-96.

<sup>38</sup> Vale la pena specificare come nell'allegato B al Decreto Ministeriale del 10 agosto 2017, n. 616, tra i contenuti e le attività formative comuni agli aspiranti docenti di tutte le classi di concorso, si possano trovare: analisi di modelli e strategie educative per lo sviluppo di una scuola interculturale, con riferimenti all'educazione alla democrazia, alla cittadinanza, alla pace e al rispetto dell'altro, alla prospettiva di genere, alle dinamiche di devianza e marginalizzazione e ai relativi pregiudizi, ai fenomeni di radicalizzazione e alle relative implicazioni nel contesto scolastico e nella formazione delle giovani e dei giovani; riconoscimento delle dinamiche esclusive/inclusive all'interno dei gruppi e delle istituzioni formative e analisi e gestione pedagogica di situazioni di bullismo, cyberbullismo e omofobia e alle dinamiche della discriminazione, alle nuove forme di dipendenza e alle differenti problematiche giovanili; educazione ambientale, educazione allo sviluppo sostenibile e alla cooperazione internazionale; approcci, strategie e strumenti educativi per la promozione di classi resilienti nella prospettiva pedagogica e didattica dell'inclusione.

tecnico-giuridico e il consolidamento delle capacità comunicative necessarie al raggiungimento degli obiettivi di formazione e istruzione in materie giuridiche.

–Gli strumenti offerti dalle nuove tecnologie, nell'insegnamento, nell'apprendimento e nella conoscenza del diritto. Indicazione dei processi di insegnamento e apprendimento del diritto mediati dall'uso delle tecnologie, con particolare attenzione alle nuove tecnologie digitali. Analisi delle potenzialità e criticità dell'uso di strumenti tecnologici per l'insegnamento e apprendimento del diritto, in particolare con riferimento alle ricerche normative, giurisprudenziali e dottrinali e alle ricerche giuridiche negli ordinamenti stranieri.

–Analisi delle pratiche didattiche per l'insegnamento e per l'apprendimento del diritto mediate dall'uso delle tecnologie, con particolare attenzione allo specifico ruolo dell'insegnante e ai nodi concettuali, epistemologici e didattici.

Per l'acquisizione di questi specifici contenuti è indicato il settore scientifico disciplinare IUS-20 (Filosofia del diritto), che, ai sensi della declaratoria ministeriale di cui all'allegato B, settore 12 H/3, del Decreto Ministeriale del 30 ottobre 2015, n. 855, "comprende l'attività scientifica e didattico-formativa degli studi relativi alla dimensione ontologica, assiologica, deontologica ed epistemologica del diritto. Gli studi si riferiscono, altresì, alla teoria generale del diritto e dello Stato, nonché alla sociologia giuridica, ai profili filosofici e giuridici della bioetica, all'informatica giuridica e alla retorica". Nelle sue varie articolazioni, con le sue aperture agli aspetti meta-giuridici del diritto, è la Filosofia del diritto, dunque, la disciplina che il legislatore ha ritenuto idonea a traghettare la didattica giuridica nell'era della cittadinanza digitale globale.

Il futuro chiarirà se le riforme produrranno tanto nel sistema scolastico, quanto in quello universitario, i risultati auspicati. Sin d'ora, però, è necessario che società e istituzioni trovino il modo di fronteggiare efficacemente le relevantissime difficoltà che, tra instabilità politica, scarsità di risorse economiche<sup>39</sup>, e calo demografico<sup>40</sup>,

---

<sup>39</sup> La differenza è schiacciante soprattutto nel confronto internazionale. L'evidenza delle rilevazioni OECD, da ultimo nel rapporto *Education at a Glance 2019*, denuncia chiaramente come l'Italia sia un paese fra quelli che meno investono in formazione, con ricadute negative sia in termini di organico, che di dotazioni e strutture (OECD 2019). Per un approfondimento sulla crisi, dai caratteri marcatamente strutturali, che stenta, in Italia, a trovare misure adeguate di rilancio dell'economia ed a formalizzare nuovi percorsi di sviluppo, Bianchi, P. – Morelli, G. – Ramaciotti, L. 2012. *Capitale umano e sviluppo. La rincorsa dell'economia italiana e il corto circuito dell'istruzione*, in *Economia dei Servizi*, 7, 1, pp. 61-89.

<sup>40</sup> Nel Rapporto della Fondazione Agnelli del 2018, intitolato *Scuola. Orizzonte 2028. Evoluzione della popolazione scolastica in Italia e implicazioni per le politiche*, si stima che la riduzione della popolazione scolastica in atto comporterà un minor fabbisogno e, dunque, una contrazione degli organici dei docenti, a partire dai gradi inferiori, per un totale di oltre 55.000 posti/cattedre in meno nell'arco dei prossimi dieci anni. Inoltre, si prevede una diminuzione del *turnover* dei docenti, in un paese che l'OECD riconosce già tra quelli con l'età media degli insegnanti più avanzata (Fondazione Agnelli 2018). È inutile segnalare quali potrebbero essere le ricadute del fenomeno in termini di mancato rinnovamento del corpo docente e rallentamento dell'innovazione didattica, cui solo adeguate riforme pensionistiche, abbinate a solide campagne di reclutamento, potrebbero ovviare.



rappresentano ostacoli di non poco momento lungo la strada verso una reale innovazione.