

FRANCESCA DONÀ

## LA REGIONE DEL VENETO LABORATORIO DI FORMAZIONE DEI CITTADINI

1. L'esperienza come «fonte» del diritto: sul sentiero dei fatti. – 2. Le condizioni per la partecipazione dei singoli: i *luoghi di (in)formazione* dei cittadini per una concezione nuova del «diritto all'istruzione». – 3. Il referendum veneto sull'autonomia e il ruolo dei comitati civici: l'inizio di un percorso educativo. – 4. Educazione civica e legalità: le scuole come centro per la formazione di cittadini consapevoli. – 5. Se la coscienza civile riparte dai banchi di scuola: una lettura aggiornata della Carta fondamentale.

### I. L'ESPERIENZA COME «FONTE» DEL DIRITTO: SUL SENTIERO DEI FATTI

In settant'anni e più di vita della Repubblica, lo Stato italiano non sembra essere (ancora) riuscito a comprendere appieno la potenzialità del ruolo delle Regioni nelle dinamiche istituzionali e, in particolar modo, nel rapporto *Stato-cittadino*<sup>1</sup>. In questo termine, che non rappresenta una delle tante formule vacue del diritto, si racchiude la sintesi dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili in capo a tutti i consociati: la salute, l'istruzione, le imposte, le pensioni, i sussidi, il voto, ecc.<sup>2</sup>.

Complici di questa impostazione aprioristica, che cataloga le Regioni come subalterne rispetto allo Stato, sono, oltre che buona parte della classe dirigente, i giuristi. Il dibattito dottrinale sul

<sup>1</sup> G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, «Le Regioni», n. 1/2019, p. 172: «l'ordinamento italiano non è riuscito a emanciparsi dall'idea che le Regioni appartengano alla più ampia categoria degli enti locali territoriali, siano espressione di un decentramento essenzialmente regolato "dall'alto" e territorialmente omogeneo sotto il profilo delle competenze».

<sup>2</sup> Il cambio di passo avviene attraverso il superamento del *diritto* inteso nella sua astrattezza per arrivare alla concezione dei *diritti in concreto*, i quali sono rappresentati dalla diminuzione delle liste d'attesa nelle strutture ospedaliere, dai sussidi alle famiglie numerose, dalla presenza dell'intero corpo docente all'inizio dell'anno scolastico, dagli aiuti alla piccola impresa, ecc. Lo scoglio da superare è, per l'appunto, questo: eliminare il culto per la forma del diritto e praticare quello della sostanza dei diritti.

tema, infatti, tende a focalizzarsi sulla nozione di tipo di Stato<sup>3</sup>, inteso come distribuzione verticistica del potere, e a tralasciare i profili riguardanti la forma di Stato<sup>4</sup>, ossia il rapporto fra governanti e governati, cui prima si accennava<sup>5</sup>. Le ragioni di questo approccio sono molteplici. Prima fra tutte, la generale diffusione dell'impostazione di tipo giacobino<sup>6</sup>, sintetizzabile nelle celebri parole di Tomasi di Lampedusa<sup>7</sup>; in seconda battuta, la scarsa predilezione per l'impiego della *law in the contest*<sup>8</sup>; in terzo luogo, l'incapacità di focalizzarsi sulle *vere questioni* del nostro paese. Tre diverse accezioni, un'unica egida: quella della forma, che prevale sulla sostanza<sup>9</sup>. La domanda, allora, è la seguente: come usci-

<sup>3</sup> Inteso come rapporto di stampo verticale tra organi centrali e quelli periferici. Si veda M. Volpi, *La classificazione delle forme di Stato*, in *Diritto pubblico comparato*, Torino 2004, pp. 207-208.

<sup>4</sup> «Con l'espressione forma di stato si intende il rapporto che corre tra le autorità dotate di potestà di imperio e la società civile, nonché l'insieme dei principi e dei valori a cui lo Stato ispira la sua azione»: R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino 2012, 33. Negli ordinamenti di *common law* la relazione *State-citizen* è, invece, individuata con il termine *Constitution*. A tale proposito si veda A. Riley, P. Sours, *Common Law Legal English and Grammar*, Oxford 2014, p. 72.

<sup>5</sup> «La crisi dello Stato in cui viviamo non deriva soltanto dal mancato insegnamento dei valori morali fatti propri dalla Costituzione, ma anche dalla non corretta o mancata attuazione delle disposizioni in essa contenute. È dunque accaduto che disposizioni costituzionali di per sé validissime e corrette non abbiano dato risultati soddisfacenti, non per una loro carenza normativa, ma perché non ne sia stato compreso, in sede attuativa, correttamente il significato; con la conseguenza di creare una situazione, da quei precetti, difforme. Questo è accaduto per le norme che riguardano le autonomie territoriali. Le autonomie sono state considerate dalla Costituzione come l'elemento destinato al rinnovamento dell'apparato burocratico statale. Sono state dunque pienamente realizzate, ma è mancata una corretta attuazione delle norme che riguardano l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti territoriali minori»: L'osservazione proviene da un sociologo del diritto, A. Catelani, *La Costituzione italiana settant'anni dopo*, «Società e Diritti», n. 6/2018, p. 75.

<sup>6</sup> Ne ha dato conto A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari 1997, 8: «Non si tratta di una mera ricostruzione storica; l'ispirazione giacobina si è spesso stratificata e, talvolta, sbiadita, ma attraversa tuttora, al di là dei tanti aggiornamenti fin qui effettuati, tanta parte della cultura costituzionalistica italiana e continentale».

<sup>7</sup> «Se vogliamo che tutto rimanga com'è, bisogna che tutto cambi»: G. Tomasi di Lampedusa, *Il gattopardo*, Milano 2013, p. 28.

<sup>8</sup> È una definizione che proviene dal *common law* e che esprime la pragmaticità della cultura anglosassone nell'affrontare i problemi giuridici. Non a caso – anche per la personale idea di ricerca che sta a monte di questo contributo – il professor Paolo Grossi, presidente emerito della Corte costituzionale, nell'ultimo intervento spiegato in occasione del convegno intitolato *Libertà, giovani e responsabilità* in onore del professor Mario Bertolissi (24 settembre 2019, Aula Magna, Palazzo del Bo, Padova) ha citato l'ordinamento inglese quale realtà da cui attingere per meglio interpretare il pluralismo istituzionale posmoderno.

<sup>9</sup> M. Bertolissi, *Tempo, esperienze, riforme*, in *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova*, a cura di Mario Bertolissi, Torino 2019, p. 41: «Accontentarsi delle qualificazioni formali, equivale a ritenere che, a una data etichetta, corrisponda sempre e

re da questo *impasse*? La via è – forse – quella di riappropriarsi dei *fatti*<sup>10</sup>.

Lungo questo percorso, il primo parametro che necessita di una revisione è quello metodologico. Poiché il diritto è, innanzitutto, metodo, per inquadrare la questione è indispensabile dotarsi degli strumenti idonei a leggere correttamente i fenomeni che ci circondano. La prospettiva dell'analisi giuridica è, dunque, data dall'esperienza e si sostanzia nel ri-appropriarsi del metodo per *prove ed errori*, «rielaborando continuamente il complesso delle norme»<sup>11</sup>, con l'esigenza di penetrare più a fondo la complessità dell'orizzonte giuridico contemporaneo<sup>12</sup>. Il confronto con la *realtà dei fatti*<sup>13</sup> – da intendersi in senso nudo e crudo, senza alcun artificio retorico – è essenziale affinché il diritto svolga la sua naturale funzione: quella di regolare i rapporti sociali<sup>14</sup>.

Il valore dell'esperienza, allora, si pone come metodo e, al tempo stesso, come «fonte» del diritto, nel senso che il giurista non può far prescindere la sua attività dalla continua comparazione con

soltanto un ben determinato contenuto», ivi, pp. 50-51: «Uno dei più gravi limiti del normativismo – soprattutto, se essenzialmente formalistico – consiste nel far coincidere l'essere con il dover essere [...]. Guardare al dover essere [...] significa rinunciare alla riflessione critica».

<sup>10</sup> Ciò che sembra essere costantemente trascurato dagli studiosi del diritto (e, nello specifico, del diritto pubblico) è il dato reale. Si veda, sul punto, M. Bertolissi, R. Meneghelli, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Torino 1996, p. 1. Si esprimevano così a proposito dell'ordinamento giuridico di stampo positivista, definendola una «costruzione di una magnifica ordinatissima fabbrica di concetti, che non si riesce, però, bene a capire in quale rapporto stia con la realtà, tanto questa appare diversa e lontana».

<sup>11</sup> Come sosteneva Capograssi il diritto è innanzitutto esperienza. Si veda, infatti, G. Capograssi, *Il problema della scienza del diritto*, ora in *Opere*, vol. II, Milano 1959, p. 487. Per *prove ed errori*: «Nessun ordinamento è definitivo, perché nessuna situazione della vita esaurisce le invenzioni della vita. E nessun ordinamento resta intatto di fronte al mutare della storia perché non è possibile prevedere la imprevedibilità della vita», ivi, pp. 576 ss.

<sup>12</sup> Il problema non è solo italiano. Nelle democrazie contemporanee è difficile rinvenire *occasioni istituzionali* di tipo partecipativo, che contribuiscano a rimpolpare la democraticità degli ordinamenti stessi, accorciando la distanza fra *cittadini e Stato*. Si veda, in particolare, G. Tieghi, *Autonomia e partecipazione: "laboratori di democrazia" per un rinnovato "right to experiment"*, «Rivista AIC», n. 3/2019, pp. 490 ss.

<sup>13</sup> Paolo Grossi ne parla in termini di «carnalità del fattuale», P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari 2017, p. 73 e P. Grossi, *Il diritto in una società che cambia. A colloquio con Orlando Rosselli*, Bologna 2018, pp. 75 e 117; Bertolissi, *Tempo, esperienze, riforme*, cit., p. 42: «Realtà e cose sono il dato, da cui anche il giurista non può prescindere».

<sup>14</sup> Il diritto va dunque inteso secondo la lezione di Santi Romano, prima, e di Paolo Grossi, poi, come ordinamento dei rapporti sociali. Si rinvia a S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1946. Sul punto si veda anche F. Pizzolato, *Traiettorie della cittadinanza e concezioni dell'ordinamento*, in *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova*, cit., p. 344.

il *dato reale-esperenziale*. Nella prospettiva qui adottata, questo confronto diviene necessario per tradurre gli accadimenti e per trovare soluzioni agli interrogativi che gli vengono sottoposti dalla società civile<sup>15</sup>, con la precisazione che il bagaglio delle esperienze deriva dall'*idem sentire* della comunità e dei *singoli cittadini*, e si serve del vissuto personale e della memoria collettiva<sup>16</sup>.

Traducendo questa premessa ai fini che qui interessano, è indispensabile che lo Stato prenda atto della funzione «centrale» interpretata dalle Regioni, alla luce dei compiti che esse già svolgono (e che potrebbero, in concreto, svolgere), con riferimento sia al sistema delle fonti, sia ai comportamenti effettivi posti in essere dai loro organi<sup>17</sup>.

Come è facile intuire, a seguito di questa «presa visione», il panorama che si presenterà di fronte dello Stato (centrale) sarà diverso tra Regione e Regione. Sembra, allora, che il punto di partenza possa essere questo: il dato incontrovertibile – poiché facilmente riscontrabile dall'osservazione delle cose – è costituito dal fatto che la *Repubblica*, che è una e indivisibile, è composta da territori variegati, densi di tradizioni culturali e intrisi di costumi locali. Eppure, appare altrettanto chiaramente che non è mai stata presa in considerazione l'idea di una Repubblica delle *differenze*<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Grossi, *L'invenzione del diritto*, cit., 66: la società «non è piattaforma passiva e amorfa meritevole solo di essere calpestate, ma piuttosto una realtà vivace, anche se percorsa da una fertillissima dinamica».

<sup>16</sup> Sul valore della memoria della collettività e dei vissuti dei singoli si veda: A. Valastro, *Costituzionalismo, democrazia sociale, dignità dell'esistenza: le ricadute politiche del racconto dei vissuti*, «Costituzionalismo.it», n. 2/2019, p. 136: «Le verità individuali che derivano dall'esperienza sono espressione di un "sapere dell'effettività", che riguarda il "significato delle cose della vita"».

<sup>17</sup> In questa prospettiva, l'analisi del diritto comparato offre alcuni spunti. Se si pensa all'esperienza del Regno Unito e, in particolar modo, alla *devolution* scozzese, ci si accorge facilmente che il trasferimento delle competenze dal governo centrale alla Scozia è avvenuto sulla base del concreto atteggiarsi delle istituzioni già esistenti nei singoli territori. Si veda, infatti, I. Ruggiu, *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno Stato territoriale «a metà» tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica*, «Le Regioni», n. 6/2005, pp. 1160-1161: «L'asimmetria descritta si spiega con l'approccio fortemente empirico che ha informato da subito la *devolution*: ciascun territorio ha, infatti, avuto l'assetto che richiedeva per risolvere i propri problemi».

<sup>18</sup> Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, cit., p. 172: «Le tappe che ne hanno scandito in Italia la nascita e il consolidamento evidenziano l'affermazione di una spinta centripeta finalizzata sia ad assicurare l'uniformità dell'ordinamento generale attraverso l'attuazione di un "modello" comune che plasma omogeneamente l'organizzazione delle singole comunità territoriali; sia a neutralizzare le specificità territoriali attraverso l'attribuzione di comuni ambiti di autonomia e di competenza». Sul legame tra differenze e responsabilità si veda: U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*

Differenze che arricchiscono e che, soprattutto, restituiscono e provano la cifra democratica di un paese<sup>19</sup>. Questa operazione di distinzione diventa, perciò, il mezzo con cui si concretizza il principio pluralista di cui è intrisa la stessa Carta costituzionale e che trova il suo riferimento, per quanto riguarda l'articolazione territoriale della Repubblica, nell'art. 5 Cost<sup>20</sup>.

Quando si parla di *pluralismo* è bene, tuttavia, intendersi: l'assunzione del principio pluralista, archetipo di qualsiasi ordinamento che possa definirsi intrinsecamente democratico, coincide, *in primis*, con la preventiva accettazione di visioni e opinioni diverse, in secondo luogo, con la piena libertà del cittadino di discuterne e, in terzo luogo, con l'intento finalistico di assicurare i diritti fondamentali della persona<sup>21</sup>.

Per attuare quanto premesso, quindi, non sono necessari squilibranti proclami, ma la predisposizione a confidare nel molteplice, attraverso il dialogo<sup>22</sup>, in una prospettiva *servente* rispetto ai biso-

ne, Relazione generale al Convegno «La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive», Firenze 2009, p. 5: «La diversità si associa, infatti, al perseguimento dell'intento di "incrementare l'accountability istituzionale" e la stessa responsabilità dei soggetti titolari di potere politico».

<sup>19</sup> «Certo è un dato. Almeno in Europa, nessuno crede più che l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini. Il problema diventa allora quello di adeguare le istituzioni, le politiche, le azioni pubbliche alle diverse esigenze, alle diverse caratteristiche, alle diverse istanze espresse dai territori»: L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, «Rivista AIC», n. 3/2019, p. 575; R. Lewanski, *La prossima democrazia. Dialogo – Deliberazione – Decisione*, www.laprossimademocrazia.com, 2016, «All'opposto, non solo la diversità di opinioni (manifesta) è democrazia, è anche una risorsa, positiva e necessaria. Sono le idee divergenti a generare innovazione».

<sup>20</sup> M. Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia 2019, p. 49: «È il pluralismo autonomistico, che presuppone e implica il confronto delle idee alla luce della realtà, assecondato dall'interpretazione costituzionale che vuole che vi sia armonia e interazione tra garanzia dei diritti e funzionalità istituzionale». In particolare, dove l'autore riprende il pensiero di G. Berti, *Diritto amministrativo. Memorie e argomenti*, Padova 2008, pp. 126 ss.

<sup>21</sup> «Ciò che conta, in poche parole, non è pluralismo, mezzo e non fine, ma l'affermazione di valori, insieme, di democrazia e di libertà; l'affermazione come sancì la Costituente su impulso decisivo della stessa corrente cattolica, dei valori della persona»: P. Barcellona, *Prefazione*, in A. Barbera, *Le istituzioni del pluralismo*, Bari 1977, p. 18.

<sup>22</sup> Nel dibattito pubblico odierno, invece, l'espressione «differenza» è fatta spesso coincidere con il termine «discriminazione», in palese dimenticanza della massima secondo la quale «situazioni uguali vanno trattate in modo uguale e situazioni diverse in modo diverso» e del principio pluralista, poc'anzi accennato, che permea (*rectius*: dovrebbe permeare) tutto l'ordinamento della Repubblica. In questo senso, F. Modugno, *Breve discorso intorno all'uguaglianza. Studio di una casistica: i minori e i nuovi media*, «Osservatorio costituzionale», marzo 2014, p. 2: «La legge deve essere, pertanto, ugualmente differenziata, ossia deve trattare in modo uguale situazioni uguali ed in modo diverso situazioni ragionevolmente diverse». Cfr. P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p. 75.

gni e alle esigenze del cittadino. Nel riprendere questo intento, il giurista non può essere solo e non può ergersi ad unico interprete della realtà, ma deve necessariamente confrontarsi con la società civile: è in questo frangente che, allora, si riscopre il ruolo fondamentale svolto dai cittadini, attraverso la loro partecipazione alle dinamiche istituzionali. Da questo angolo visuale, investire nei cittadini – in processi che potremmo chiamare «deliberativi»<sup>23</sup> – significa toccare con mano le *differenti* opinioni, posizioni e sensibilità. Tuttavia, per poter procedere in questo senso, è necessario che sussistano alcune *precondizioni* giuridico-fattuali in grado di assicurare il dibattito e, in particolar modo, il dibattito sano, poiché informato<sup>24</sup>.

## 2. LE CONDIZIONI PER LA PARTECIPAZIONE DEI SINGOLI: I LUOGHI DI (IN)FORMAZIONE DEI CITTADINI PER UNA CONCEZIONE NUOVA DEL «DIRITTO ALL'ISTRUZIONE»

Affinché la partecipazione del cittadino sia effettiva, è necessario che questa sia consapevole: in altre parole, prodromico rispetto al momento deliberativo, è il momento formativo del singolo, il quale può anche essere frutto di un percorso sperimentale condiviso<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Il riferimento è alla dottrina della cosiddetta «democrazia deliberativa». Si veda, sul punto, H. Arendt, *Tra passato e futuro*, Milano 1999, trad. it. di *Between Past and Future*, New York 1968; J. Dewey, *The Public and its Problem, An Essay in Political Inquiry*, New York 1927, trad. it. *Comunità e potere*, Firenze 1971; J. Fishkin, *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven 1991; B. Gbikpi, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, «Stato e mercato», n. 73/2005; A. Florida, *Un'idea deliberativa della democrazia*, Bologna 2017; J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, Boston 1984, Id., *Between Facts and Norms: Contributions to a discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge 1996, trad. it. *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano 1997.

<sup>24</sup> «Tuttavia, affinché la partecipazione ai processi decisionali pubblici sia effettiva è necessario soddisfare alcune (pre)condizioni fattuali e giuridiche. Sia ostacoli culturali e linguistici, sia un non consapevole e libero esercizio dei propri diritti e doveri possono impedire o rendere difficoltoso il coinvolgimento delle persone nei processi di democrazia partecipativa, soprattutto in una società come la nostra che tende a diventare sempre più multiculturale»: V. Antonelli, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2.

<sup>25</sup> Il valore delle differenze, che esprimono il pluralismo istituzionale di un paese, ha la esigenza di manifestarsi in *luoghi istituzionali*, nei quali possono trovare spazio le opinioni dei cittadini, in una dialettica di confronto tra diverse idee, vedute, soluzioni. Una volta identificati, i luoghi di confronto e dibattito possono (e devono!) fungere da veri e propri *laboratori di sperimentazione democratica*, in cui si ricercano e si adottano soluzio-

La creazione di tale premessa è possibile solo con la cooperazione tra la società civile e le istituzioni, in una prospettiva circolare in cui la prima propone iniziative e/o tematiche da approfondire e le seconde mettono a disposizione gli strumenti, sia per creare luoghi di dibattito e deliberazione, sia, *in primis*, per realizzare *luoghi di formazione*, convenzionali (come la scuola) o non convenzionali (associazioni, comitati, ecc.).

La questione, lungi dall'essere una condizione di tipo applicativo, attiene ai *fondamentali*, poiché riguarda direttamente l'idea di democrazia che si intende prendere come modello da cui partire. Ciò che non si può dimenticare, infatti, è che uno dei punti fermi del nostro sistema democratico è rappresentato dall'art. 1 della Costituzione, che «nello stabilire, con formulazione netta e definitiva che la sovranità «appartiene» al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaudivisi»<sup>26</sup>. Quindi, nemmeno il Parlamento – spesso invocato, ma più sovente dimenticato – può rivendicare il monopolio della sovranità popolare<sup>27</sup>, poiché «le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si infrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere, per certo, il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali»<sup>28</sup>.

Adottato questo approccio, il cambio di prospettiva è lampante: il cittadino diventa non solo destinatario delle norme giuridiche, mero spettatore di una realtà su cui non può, in alcun modo, influire, ma colui che si fa promotore di iniziative che concorrono al progresso morale e materiale della società<sup>29</sup>.

ni in grado di essere poi conservate *in loco* o trasmigrate in altri lidi. Si riprende in questo senso l'opinione dissenziente del giudice Brandeis (*New State Ice Co. v. Liebmann*) secondo cui gli Stati sono da considerarsi veri e propri «laboratori di democrazia»: «It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country». Il tipo di «sperimentazione» di cui possono servirsi gli Stati non è – chiaramente – quella scientifica, ma politico-istituzionale («*policy experimentation*»): J. A. Gardner, *The «States as Laboratories» Metaphor in State Constitutional Law*, «Valparaiso University Law Review», n. 2/1996.

<sup>26</sup> C. cost., sentenza n. 106/2002, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>27</sup> A. Scalone, *Pluralismo, partecipazione e conflitto. Note su L'invenzione del diritto*, in *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova*, cit., p. 371.

<sup>28</sup> C. cost., sentenza n. 106/2002, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>29</sup> Gli istituti di partecipazione popolare, che comprendono una adeguata formazione dei singoli, investono i cittadini del potere di discutere e di decidere e, al contempo, di

È, allora, essenziale, per la tenuta democratica dell'ordinamento, che gli *agenti costituzionali* pongano in essere atti e comportamenti indirizzati a creare le condizioni per l'*effettiva partecipazione* dei cittadini alla vita istituzionale, come – d'altronde – prescrive l'art. 3, co. 2, Cost.<sup>30</sup>: tra questi *agenti* di rilievo pubblico ricadono, assolutamente, le Regioni. Per questo verso, la dimensione regionale sembra offrire contesti appropriati per l'elaborazione e il «collaudo» di nuove istanze provenienti dai cittadini, poiché, da un lato, rappresenta una realtà istituzionale capace di manifestare un proprio indirizzo politico, autonomo rispetto a quello del centro; dall'altro, si colloca in una condizione di maggiore vicinanza ai cittadini, nell'ottica dei principi di pluralismo e sussidiarietà<sup>31</sup>.

essere destinatari delle proprie determinazioni. P. Marsocci, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, «Rassegna Parlamentare», 1/2016, p. 32: «La questione dell'attribuzione del potere allo scopo di assumere decisioni in pubblico e per il pubblico (nell'interesse generale) non può risolversi se non nei confronti di un gruppo, appunto una pluralità di individui, ed attraverso il contributo di gruppi, oltre che dei singoli».

<sup>30</sup> La prospettiva qui adottata vuole, invece, focalizzare l'attenzione sui *cittadini*, incoraggiando il *favor* per la cittadinanza attiva, in grado di mettersi in gioco e sperimentare nuove idee e soluzioni, poiché le stesse forme di partecipazione dei cittadini alla *res publica* concorrono a plasmare la forma democratica dell'ordinamento, sempre (e fin tanto) che quest'ultimo si dimostri in grado di coglierle e di valorizzarle in attuazione del principio pluralista. Cfr. Marsocci, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, cit., p. 31. Si veda, anche, T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano 1998, p. 248. Il ruolo cittadini, invece che essere relegato ad atti sporadici, diviene partecipazione-obiettivo, nell'ottica dell'art. 3, co. 2, Cost.: «Ragionare sulla partecipazione-obiettivo dell'art. 3 significa infatti interrogarsi complessivamente sul modo in cui la volontà popolare contribuisce alla formazione della volontà politica»: Valastro, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., p. 61.

<sup>31</sup> È la *dimensione locale* ad offrire il *contesto adeguato* all'individuazione e allo sviluppo di queste ipotesi di formazione e successiva partecipazione dei cittadini. Il tema è di antica memoria, tant'è che le espressioni «democrazia partecipativa» e «governo locale» vengono spesso trattate congiuntamente e definite come complementari l'una all'altra. Inoltre, la questione è stata ripresa dalla Costituente. Nei lavori preliminari, emerge con chiarezza la predisposizione dell'ordinamento italiano per l'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta nell'ambito locale: l'esercizio del potere delle autonomie locali e gli istituti di democrazia diretta favoriscono la più profonda compenetrazione tra istituzioni e cittadini. Il principio di realtà e di «storica corrispondenza» tra i cittadini e le «loro» istituzioni è stato, infatti, una costante nel pensiero di T. Perassi. In particolare, si veda: C. Mortati, *L'opera di Tomaso Perassi*, «Rivista di diritto internazionale», 1962, p. 214. Struttura, ossia *modus operandi*, e partecipazione, ovvero coinvolgimento delle parti interessate.

<sup>32</sup> Il legame tra il principio partecipativo e quello autonomistico-territoriale, inoltre, era già stato analizzato da Silvio Trentin, nella nota definizione del federalismo come «struttura per partecipare». Nello specifico, G. Gangemi, *Presentazione a S. Trentin, La crisi del diritto e dello Stato*, Roma 2006, pp. 31-32: «Nella pratica del federalismo come struttura per partecipare, le forme della partecipazione sono due, cui corrispondono due diverse istituzioni nella Federazione: 1) la rappresentanza che decide di tutte le questioni per le quali la cittadinanza non ha interesse a farsi attiva [...]; 2) la partecipazione delle unità

Le autonomie territoriali rivestono, allora, un ruolo strategico, come istituzioni «partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare»<sup>32</sup>. Le nozioni di rappresentanza e di rappresentatività politica dell'ente Regione vanno lette, dunque, in combinato disposto, dipanando il costante bisogno (democratico) di sviluppare e favorire il dialogo informato con i singoli<sup>33</sup>.

Il *fil rouge* del presente contributo corre, appunto, in questa direzione: quella di non considerare queste ultime come mere circoscrizioni territoriali di potere, alternative allo Stato centrale, ma come *luoghi* in cui meglio si può esprimere la centralità del cittadino<sup>34</sup>, intesa nella sua *capacità di apprendere per decidere consapevolmente*.

Ed è proprio sulla «traduzione» fattuale di questa «capacità» che si intende porre l'accento: ossia sull'idoneità della Repubblica (intesa come la sintesi di Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) di mettere a disposizione dei cittadini mezzi e strumenti, affinché i primi possano consapevolmente operare le proprie scelte, sia nella sfera privata, sia in quella politico-istituzionale.

Per far ciò, lo strumento principale è, chiaramente, rappresentato dall'istruzione pubblica e dall'equiparazione, sebbene ancora

federate a una decisione che è sentita delegabile e presuppone la costruzione di una generica struttura di partenariato basata sulla sussidiarietà orizzontale e che Trentin chiama Ordine degli Ordini o Ordine delle Autonomie». E infatti: Trentin, *La crisi del diritto e dello Stato*, cit., p. 197: «L'ordine dello Stato non può che essere l'ordine che consente il coordinamento e l'integrazione reciproci, anche in opposizione di norma scritta, di tutti gli ordini attraverso i quali si organizza la vita della Società territoriale che trova nello Stato la sua unificazione». Sul punto si veda anche: A. Valastro, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, «Osservatorio sulle fonti», n. 3/2016, p. 2.

<sup>32</sup> C. cost., sentenza n. 106/2002, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>33</sup> Lo si accennava nelle battute iniziali: nei dibattiti sulle recenti riforme, la prospettiva federale si è ridotta alla dimensione meramente territoriale del potere, lasciando sullo sfondo la profonda connessione tra federalismo, collaborazione e partecipazione: A. Valastro, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, «Costituzionalismo.it», n. 1/2017, p. 69: «In questa prospettiva il nesso che lega i due concetti di federalismo e di partecipazione è insieme genetico e di risultato».

<sup>34</sup> «Come è agevole intendere, sono pregiudicati – da un simile stato di cose – non tanto i *territori*, quanto i cittadini. I territori acquisiscono una loro evidenza non in sé e per sé, ma perché ospitano *persone*»: Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, cit., p. 24.

non integrale, a quest'ultima dell'istruzione paritaria<sup>35</sup>. Tuttavia, la logica sottesa a questo percorso è più ampia e scavalca i confini normativistici del classico «diritto all'istruzione», abbracciando la prospettiva anglosassone del *right to education*. Ciò che sembra ben più rilevante – agli occhi di chi scrive – è la cosiddetta dimensione *socio-funzionale* del diritto all'istruzione, che intende quest'ultima come componente imprescindibile del pieno sviluppo della persona umana, «la quale avrà – potenzialmente – modo di contribuire, a sua volta, all'implementazione di una società democratica»<sup>36</sup>. La giurisprudenza europea della Corte di Strasburgo ha più volte sottolineato questo circolo vizioso sotteso al «fundamental right to education», in forza del quale un'istruzione improntata al pluralismo stimola la crescita personale e professionale dei singoli e, di concerto, quella della società<sup>37</sup>.

L'apporto fornito da questo particolare angolo visuale diviene, allora, di significativo interesse costituzionale, poiché permette di ripensare il rapporto *diritto-persona-istituzioni*<sup>38</sup>, nucleo imprescindibile del concetto di democrazia. La formazione del cittadino rappresenta, invero, il mezzo con cui la società civile può parametrare l'operato dei propri rappresentanti e delle pubbliche istituzioni e, perciò, da una parte, legittima il rinnovamento degli organi eletti, per il principio secondo cui il Parlamento risponde direttamente ai cittadini<sup>39</sup>, dall'altra, responsabilizza la condotta degli agenti costituzionali, secondo quanto previsto dall'art. 2 Cost.<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Per un approfondimento sul tema: E. Minnei, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Torino 2004.

<sup>36</sup> Cedu, *Leyla Şahin v. Turkey*, n. 44774/98, par. 108 e 137, Decision 10.11.2005, [Grand Chamber]: «In a democratic society, the right to education, which is indispensable to the furtherance of human rights, plays such a fundamental role that a restrictive interpretation of the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1 would not be consistent with the aim or purpose of that provision». L'istruzione viene così ad essere configurata quale «particular type of public service, which not only directly benefits those using it but also serves broader societal functions».

<sup>37</sup> N. Maccabiani, *La multidimensionalità sociale del diritto all'istruzione nella giurisprudenza delle Corti Europee e della Corte costituzionale italiana*, «Forum di Quaderni costituzionali», 8 giugno 2015, p. 5.

<sup>38</sup> L'intervento dei cittadini si pone come essenziale, non solo per rinsaldare il concetto di «sovranità» che «appartiene al popolo», ma anche nella effettiva realizzazione dei diritti umani. In senso conforme, G. Tieghi, *Città, diritti umani e tutela glocal*, «Federalismi», n. 2/2019, p. 3.

<sup>39</sup> P. Calamandrei, *L'avvenire dei diritti di libertà*, (a cura di) N. Bobbio, *Scritti e discorsi politici*, vol. II, Firenze 1996, pp. 372-373.

<sup>40</sup> Sul rapporto tra autonomie e principio di responsabilità: M. Bertolissi, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli 2015, p. 428: «Il testo costituzionale non è

La domanda centrale, quindi, non è più riferibile al singolo, ma si traduce in una questione di *educational policy*, direttamente collegata al modo di intendere la politica scolastica – *rectius* la *politica della cultura* – ad opera dell'ordinamento stesso. La collocazione sistematica del *right to education* all'interno delle dinamiche dello Stato e degli organi periferici presuppone, infatti, una decisione *tranchant* che coinvolge, senza mezzi termini, il ruolo della cultura nelle democrazie posmoderne<sup>41</sup>. La risposta, come è ovvio che sia, ha notevoli implicazioni sull'*arrangement* costituzionale di un paese. Ciò che, infatti, non può essere né taciuto, né ignorato, è che la scelta di investire nella diffusione di una cultura primaria ed elementare per tutti i cittadini comporta l'integrale adesione a un certo modo di intendere la società e, quindi, il diritto; oltre che l'*impegno* di risorse umane<sup>42</sup> e l'*impiego* di quelle economiche. A quale scopo? Qualcuno direbbe quello di fronteggiare la «notte che può scendere anche nel mondo morale»<sup>43</sup>, investendo nella libera formazione dei cittadini di domani.

Quali, allora, le *occasioni di informazione*? Quale spazio per le Regioni nella creazione e nella dinamica dei *luoghi di formazione*?

affatto generico e impreciso, come comunemente si sostiene, per la semplice e decisiva ragione che autonomia implica responsabilità; e quest'ultima esige che si individuino, tra le varie forme di finanziamento dei livelli substatali di governo elaborati dalla scienza delle finanze, quelli idonei ad affermare in concreto la responsabilità, verso gli elettori, da parte di chi governa».

<sup>41</sup> R. Riemen, *Prologo*, in G. Steiner, *Una certa idea di Europa*, Milano 2006, p. 23: «La cultura, come l'amore, non ha il potere di costringere. Non offre garanzie. Ciò nonostante, l'unica possibilità di conquistare e difendere la nostra dignità di uomini ce la offrono proprio la cultura e una educazione libera».

<sup>42</sup> La scelta di investire in cultura e conoscenza presuppone impegno. «Sarebbe davvero bello, Agatone, se la sapienza fosse in grado di scorrere dal più pieno al più vuoto di noi, solo che ci mettessimo in contatto l'uno l'altro, come l'acqua che scorre nelle coppe attraverso un filo di lana da quella più piena a quella più vuota»: Platone, *Simposio*, a cura di G. Reale, Milano 2001, pp. 16-17.

<sup>43</sup> Sono le parole pronunciate da Victor Hugo, nel discorso tenuto davanti all'Assemblea costituente, il 10 novembre 1848: «qual è il pericolo della situazione attuale? L'ignoranza. L'ignoranza più ancora della miseria [...] è in un momento simile, davanti a un tale pericolo, che si pensa di attaccare, di mutilare, di spogliare tutte queste istituzioni che hanno come scopo preciso di perseguire, di combattere, di distruggere l'ignoranza [...] bisognerebbe moltiplicare le scuole, le cattedre, le biblioteche, i musei, i teatri, le librerie. Bisognerebbe moltiplicare i luoghi di studio per i bambini, i luoghi di lettura per gli uomini, le organizzazioni, tutte le istituzioni in cui si medita, in cui si istruisce, in cui ci si raccoglie, in cui si impara qualcosa, in cui si diventa migliori, in una parola, bisognerebbe far entrare dovunque la luce nello spirito del popolo; perché è a causa delle tenebre che si perde»: V. Hugo, *Sostegno alle lettere e alle arti. Contro il pericolo dell'ignoranza (Discorso del 10 novembre 1848)*, in V. Hugo, *Contro i tagli alla cultura*, traduzione di C. Prada, Pavia 2011, pp. 39-43.

Ancora una volta, la riflessione giuridica deve principiarsi dai fatti: l'esperienza della Regione del Veneto, in questo senso, offre diversi spunti di riflessione, che, a una più attenta lettura, potrebbero veicolare e far emergere una concezione nuova della condizione del cittadino, e, suo tramite, del modo stesso di concepire il diritto all'istruzione.

### 3. IL REFERENDUM CONSULTIVO SULL'AUTONOMIA E IL RUOLO DEI COMITATI CIVICI: L'INIZIO DI UN PERCORSO EDUCATIVO

È da questo angolo visuale che si possono osservare e leggere l'«esperimento» del referendum consultivo sulla autonomia differenziata, indetto dalla Regione del Veneto e, prima ancora, le attività intraprese dai comitati civici, che si sono occupati di diffondere le principali informazioni sul quesito popolare.

La campagna referendaria dell'autunno 2017, culminata il 22 ottobre con la celebrazione della consultazione, si è contraddistinta, infatti, per il moltiplicarsi di svariate occasioni di natura formativa – e poi, anche, di confronto e dibattito –, che hanno avuto luogo in tutto il territorio regionale, al fine di consentire ai cittadini di comprendere, fino in fondo, il contenuto del quesito<sup>44</sup> e il significato istituzionale della consultazione popolare<sup>45</sup>.

La provenienza delle proposte «educative» è stata diversa e variegata: le associazioni di categoria, l'attivismo civico, le Università, i media, i cittadini organizzati in comitati, ecc. Gli incontri si sono tenuti nelle sale parrocchiali, nei centri congressi, nelle aule

<sup>44</sup> A questo proposito, preme sottolineare che, anche in occasione del referendum costituzionale tenutosi il 4 dicembre 2016, si constatarono numerose occasioni di dialogo e dibattito politico-istituzionale.

<sup>45</sup> Per quanto concerne il significato e i risvolti istituzionali del referendum sull'autonomia, si vedano i contributi di: D. Tega, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, «Le Regioni», n. 5-6/2015; G. Ferraiuolo, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, «federalismi.it», n. 15/2015; O. Caramaschi, *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, «Diritti regionali», n. 1/2019; E. Arban, *The referenda for more autonomy in Veneto and Lombardia: constitutional and comparative perspectives*, «Perspective on Federalism», n. 1/2018, I. Spigno, *Constitutional Judges and Secession. Lessons from Canada ... twenty years later*, «Perspectives on Federalism», n. 3/2017 e E. Stradella, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomia e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, in *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa 2015.

universitarie a opera di esponenti della politica locale ed esperti della materia e hanno avuto a oggetto non solo l'art. 116, co. 3°, Cost., ma anche le connessioni fra quest'ultimo e le altre previsioni sull'autonomia regionale, oltre che i principi fondamentali della Carta costituzionale<sup>46</sup>, traducendosi in vere e proprie *lezioni di Diritto costituzionale*. Durante questi appuntamenti, invero, i cittadini partecipanti hanno avuto l'opportunità di sollevare questioni e interrogativi, di dialogare con i loro rappresentanti e con gli esperti, di apprendere nozioni e concetti di diritto costituzionale<sup>47</sup>.

Il valore aggiunto dell'esperienza del referendum consultivo si è estrinsecato proprio in questo: nella possibilità di usufruire di una vera e propria «offerta formativa»<sup>48</sup> messa a disposizione *dal circuito della società civile per la società civile*, grazie all'iniziativa promossa dalla Regione del Veneto. Il referendum sull'autonomia differenziata si è svolto, infatti, in questo clima: quello della comprensione, a opera del cittadino, di una nuova esperienza civica, relativa a una condizione locale, ma con risvolti e conseguenze di rilievo nazionale<sup>49</sup>. È opinione di chi scrive che questo contesto sia

<sup>46</sup> Si ricorda, in particolare – poiché chi scrive vi era presente – l'iniziativa promossa dal Centro studi sulle istituzioni Livio Paladin a Chioggia, chiesa SS. Trinità, il giorno 5 ottobre 2017 dal titolo «Referendum veneto: parliamone assieme», durante la quale il prof. Mario Bertolissi ha spiegato il *senso costituzionale* del referendum consultivo.

<sup>47</sup> Sui metodi formativi e deliberativi si veda, in particolare, Lewanski, *La prossima democrazia. Dialogo – Deliberazione – Decisione*, cit., p. 64: «I processi quindi prevedono modi e canali per mettere informazioni e conoscenze a disposizione dei partecipanti, cercando in particolare di ridurre quanto più possibile le asimmetrie in termini di conoscenze e capacità cognitive che, come si è visto, è lecito aspettarsi fra i partecipanti.

A questo fine i «metodi» deliberativi utilizzano sostanzialmente diversi tipi di «canali»:

1. materiale informativo;
2. incontri con esperti;
3. testimonianze di soggetti che rappresentano specifiche posizioni e interessi;
4. input di cittadini e altri soggetti».

<sup>48</sup> È la cosiddetta «funzione educativa» del referendum più volte citata dal giurista Tomaso Perassi. In particolare, T. Perassi, *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, Pavia 1907, poi ristampato con il titolo *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma 1946, pp. 92-93, ove egli afferma che: «il referendum è per il popolo una scuola politica [...] di educazione civile [...] che sviluppa nel popolo il senso della responsabilità politica e rafforza i legami della convivenza civile». Il concetto viene poi ribadito dall'autore in sede di Assemblea costituente: il referendum «ha anche il grande pregio educativo di abituare il popolo a partecipare alla vita politica mediante giudizi su cose concrete, e non soltanto su persone», A.C. 16 ottobre 1947, pp. 1266 ss.

<sup>49</sup> Lo sottolinea anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 118/2015, con la quale ha «ammesso» lo svolgimento del referendum: «Nel merito, occorre anzitutto ribadire che non v'è dubbio che le questioni di interesse della comunità regionale, su cui la Regione può attivare la partecipazione delle popolazioni del proprio territorio tramite referendum consultivo, possono riguardare anche ambiti che superano i confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi con la dimensione nazionale». Oltre che sul

stato determinante per il raggiungimento del *quorum* strutturale, poiché le attività formative promosse «sul campo» hanno – nei fatti – incrementato la consapevolezza elettorale dei cittadini<sup>50</sup>, permettendo a quest'ultimi di esprimere un voto realmente informato sulla questione.

Le occasioni di formazione e dibattito sono state una componente totalmente spontanea del fenomeno partecipativo preso in esame, la cui predisposizione e organizzazione è da ricondurre esclusivamente alla sensibilità della società civile; queste iniziative si possono, allora, annoverare tra quelle esperienze che contribuiscono alla sperimentazione democratica<sup>51</sup> all'interno degli ordinamenti, poiché traggono da fatti rilevanti le premesse necessarie per impostare il ragionamento giuridico.

A ben vedere, anche lo stesso testo costituzionale rimanda a un'idea di sperimentazione, inserendo, proprio nell'articolo dedicato alla specialità regionale, il procedimento per l'attuazione del cosiddetto *regionalismo differenziato* e prevedendo che vengano preliminarmente «sentiti gli enti locali»: l'esperimento democratico, quindi, può definirsi tale, non solo perché la disposizione costituzionale consente – per l'appunto – di porre in essere, in concreto, differenti modi di intendere il regionalismo, ma anche perché lo stesso *iter* realizzativo della differenziazione contempla una preventiva fase di confronto con la società civile, la quale, necessariamente

piano regionale, l'attuazione dell'art. 116, 3° comma, Cost., costituisce una vera e propria riforma per il sistema-paese: Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, cit., p. 18.

<sup>50</sup> I dati sull'affluenza e sul risultato non sono da sottovalutare: si è recato alle urne il 57,2% degli aventi diritto al voto; i voti favorevoli alla richiesta di maggiori forme di autonomia hanno rappresentato il 98,1%.

<sup>51</sup> Circa il concetto di sperimentalismo democratico si rinvia al volume di C.F. Sabel, *Esperimenti di nuova democrazia*, a cura di R. Prandini, Roma 2013 e, nello specifico, al contributo R. Prandini *Esperimenti di (nuova) democrazia: come salvare l'esperienza democratica nell'epoca della sua crisi* in Sabel, *Esperimenti di nuova democrazia*, cit., p. 23, dove l'autore afferma: «le istituzioni centrali attribuiscono autonomia a quelle locali, per perseguire scopi generali espliciti. Il centro monitora le prestazioni locali, colleziona informazioni di tipo comparativo e crea pressioni e opportunità per un miglioramento continuo a tutti i livelli. Il dispositivo [...] si adatta a contesti connotati dall'incertezza e da contingenze che non possono essere calcolati in termini attuariali. Esso implica: 1. Una decentralizzazione con un contestuale coordinamento della loro valutazione, 2. La considerazione dei segnali di deviazione dalle norme come sintomi di problemi e opportunità di miglioramento, 3. La ricerca di trasparenza, 4. Una partecipazione degli stakeholder non obbligata normativamente». Con riferimento alla dimensione sovranazionale si veda, invece, L. Benvenuti, *Principio di sussidiarietà, diritti sociali e welfare responsabile. Un confronto tra cultura sociologica e cultura giuridica*, «JusOnline», n. 3/2018, in particolare il paragrafo 5, *Il paradigma dello sperimentalismo democratico*.

te, arricchisce il dibattito pubblico sul tema<sup>52</sup>. È sulla scorta di questo ordine di considerazioni che la Corte costituzionale ha, infatti, legittimato lo svolgimento della consultazione referendaria, collocandola in una «fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost.»<sup>53</sup>.

La parentesi referendaria costituisce, sotto la lente del diritto costituzionale, un'esperienza<sup>54</sup> tale da essere definita «un'apparizione del potere costituente»<sup>55</sup>. Infatti, poiché accanto alla fragilità dei cosiddetti corpi intermedi, antico collante tra cittadini e autorità, non si è registrato un rinnovato vigore della statualità – «tant'è che essa appare in bilico, in una perpetua crisi di autorevolezza»<sup>56</sup> –, la partecipazione dei cittadini rappresenta un elemento che rinsalda il patto costituzionale tra Stato e società civile.

L'esperienza referendaria sembra, quindi, aver segnato l'inizio di un percorso che può definirsi formativo e informativo dei cittadini «veneti»: la fase prodromica alla votazione si è ispirata a un nuovo modo di concepire «il diritto all'istruzione», in aggiunta al solo ambito riferito alle istituzioni scolastiche. L'ottica è, infatti, quella di sgombrare il campo dalle definizioni classiche per arrivare alla più ampia concezione del diritto all'educazione<sup>57</sup> o alla for-

<sup>52</sup> G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, «Studi parlamentari e di politica costituzionale», n. 3-4/1997, p. 33: «Del resto, che i cittadini possano essere considerati come portatori non solo di bisogni ma anche di risorse, emerge, oltre che dall'esperienza comune, anche da una lettura dell'art. 3, Cost. che ne metta in evidenza il profilo positivo, non solo quello negativo».

<sup>53</sup> C. cost., sent. n. 118/2015, punto 8.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>54</sup> Iniziative di tal genere, infatti, non smettono di rappresentare il nucleo fondamentale degli ordinamenti democratici. Marsocci, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, cit., pp. 30-31: «Le forme della partecipazione immaginate o sperimentate concorrono tuttavia a qualificare la democrazia – nell'alveo dei principi del costituzionalismo moderno – solo ed in quanto l'ordinamento giuridico si dimostri in grado di coglierle e valorizzarle nel senso del rafforzamento del principio pluralista».

<sup>55</sup> M. Ainis, *Con il referendum non c'è legge che tenga*, «L'Espresso», 16 luglio 2015, in cui riprende l'espressione del giurista Carlo Mezzanotte.

<sup>56</sup> F. Pizzolato, *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, «Jusonline», n. 2/2018, pp. 40-41.

<sup>57</sup> Sulla differenza tra educazione e istruzione si veda: M.N. Campagnoli, *Diritto all'educazione e nuove tecnologie. Sulla necessità di un approccio consapevole*, «Dirittifondamentali.it», n. 2/2019, 4: «In prima battuta, è utile sottolineare che il verbo «educare» (dal latino *educere*, letteralmente: «tirare fuori», «condurre fuori») ha come primo significato quello di «portare in superficie», nel senso di indurre «a maturazione», ovvero, di portare «a compimento» ciò che di per sé è già contenuto e insito in un determinato soggetto e che, grazie all'educazione, viene semplicemente esternato. Diversamente, il verbo «istruire» (che trae origine dal latino *instruere*, nella triplice accezione: «preparare», «costruire» e «insegnare») prevede l'indottrinamento del soggetto, che – proprio attraverso l'istruzione – apprende *ex novo* contenuti e competenze di cui se no sarebbe sprovvisto».



mazione, in una lettura aggiornata dei cosiddetti «diritti culturali»<sup>58</sup>. In quest'ottica appare chiaro che il ruolo del cittadino-protagonista diviene di fondamentale importanza nella definizione e nell'attuazione rinnovata del *right to education*<sup>59</sup>.

#### 4. EDUCAZIONE CIVICA E LEGALITÀ: LE SCUOLE COME CENTRO PER LA FORMAZIONE DI CITTADINI CONSAPEVOLI

Con delibera n. 1273 del 3 settembre 2019, la Giunta della Regione del Veneto ha approvato un avviso pubblico per la presentazione di progetti di educazione civica e alla legalità<sup>60</sup>, nell'ambito delle competenze relative alla programmazione dell'offerta formativa scolastica, i cui destinatari sono stati gli istituti scolastici e professionali, statali e paritari. L'obiettivo del provvedimento regionale risulta essere quello di formare i cittadini «di domani» attraverso lo sviluppo della «capacità di agire da cittadini responsabili e di partecipare pienamente alla vita civica e sociale, in base alla comprensione delle strutture e dei concetti sociali, economici, giuridici e politici oltre che dell'evoluzione a livello globale e della sostenibilità»<sup>61</sup>.

Tale iniziativa non rappresenta una proposta isolata, ma va letta alla luce del più ampio quadro normativo predisposto dalla Regione del Veneto nella materia «educazione civica». Infatti, con

<sup>58</sup> Sulla nozione di «diritti culturali»: L. Degrossi, *Diritti, libertà e cultura. Un approccio di base*, «Dirittifondamentali.it», n. 1/2017, pp. 1-2, nello specifico dove evidenzia che la peculiarità dei diritti culturali è quella di essere individuali e collettivi allo stesso momento, come – appunto – il diritto all'istruzione/educazione.

<sup>59</sup> Il tema trattato è intimamente connesso alle dinamiche della cosiddetta democrazia partecipativa. Infatti, se si rilegge la dottrina sul punto, uno dei nodi da sciogliere circa le modalità attuative secondo cui procedere per assumere la decisione «partecipata» attiene – per l'appunto – alle strategie di informazione e di comunicazione con i cittadini coinvolti.

<sup>60</sup> L'iniziativa non va trascurata, se si pensa allo stato di alfabetizzazione del nostro paese, in particolar modo, circa il fenomeno del cosiddetto «analfabetismo funzionale» e al bisogno di impartire una istruzione che tenga conto non solo di nozioni, ma della preparazione degli studenti alle sfide della modernità.

«L'analfabetismo funzionale, ossia l'incapacità di non comprendere i testi scritti, colpisce il 47% degli italiani. Ed è diffuso in misura del 7% tra i giovani». La fonte è Sky Tg24 del 8.09.2019. Inoltre, dal recentissimo rapporto ocse sulla scuola, è emerso che «Gli studenti italiani non sanno leggere: siamo al 25° posto su 36. Rapporto ocse: il rendimento sui libri di italiano è diminuito in particolare tra le ragazze. Meglio i risultati in matematica», «La Stampa», 3.12.2019.

<sup>61</sup> Allegato B, DGR 1273 del 3.09.2019, p. 3.

legge regionale n. 8 del 31 marzo 2017, la Regione ha inteso promuovere «l'educazione alla legalità, la valorizzazione delle competenze trasversali legate alla cultura del lavoro, il sostegno allo sviluppo delle competenze nelle tecnologie abilitanti, alla diffusione delle discipline sportive, allo sviluppo della sensibilità artistica e musicale e la promozione dell'identità storica del popolo e della civiltà veneta nel contesto nazionale»<sup>62</sup>. Inoltre, a seguito dell'adozione del «Piano triennale della prevenzione della corruzione 2019-2021» (DGR n. 63 del 29 gennaio 2019) l'ente regionale ha previsto di intraprendere un percorso di sensibilizzazione sui medesimi temi destinato in particolare alle giovani generazioni e di introdurre nel calendario scolastico regionale una specifica «Giornata della legalità». Quest'ultima previsione ha trovato attuazione nella DGR n. 491 del 23 aprile 2019, recante la predisposizione del calendario per l'anno scolastico 2019-2020, che ha individuato la giornata del 20 marzo 2020 come giorno in cui «le scuole di ogni ordine e grado, nell'ambito della propria autonomia e durante l'orario scolastico, possono scegliere di dedicare all'approfondimento di tematiche legate all'educazione alla legalità».

Il ritratto che ne deriva è quello di una istituzione territoriale che intende mettere a disposizione del sistema-scuola diversi strumenti, al fine di sensibilizzare la coscienza civica e sociale degli studenti: il finanziamento dei progetti sull'educazione civica rappresenta, ad oggi, un solido mezzo offerto dall'ente alle istituzioni scolastiche per consentire a quest'ultime di formare i propri studenti, al di fuori di quanto previsto dai programmi ministeriali. Nella prospettiva fin qui adottata, allora, anche questa iniziativa costituisce espressione di quell'attitudine alla sperimentazione, già dimostrata in occasione della campagna referendaria, che prende le mosse direttamente dall'estrema concretezza delle soluzioni adottate, con riferimento sia ai contenuti, sia alle modalità.

Dal punto di vista dei primi, infatti, la Giunta regionale ha individuato cinque macro-aree ricomprendenti diverse tematiche da

<sup>62</sup> Sul piano nazionale preme sottolineare che a fronte dell'iniziativa dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), la quale ha lanciato nel 2018 una raccolta firme a sostegno della presentazione di una legge di iniziativa popolare per «l'introduzione dell'educazione civica nei curricula scolastici di ogni ordine e grado», il Parlamento ha approvato la legge statale n. 92 del 20 agosto 2019, che ha reintrodotta l'insegnamento dell'educazione civica nelle scuole, con decorrenza dall'anno scolastico 2020-2021.

approfondire all'interno dei progetti finanziati. Gli argomenti di massima sono stati i seguenti:

La Costituzione e le istituzioni pubbliche;

La cittadinanza responsabile e attiva e le strategie di contrasto al bullismo, al cyberbullismo, alla discriminazione e alla violenza;

L'educazione ambientale, stradale e alla salute;

L'educazione alla legalità e contrasto alle mafie;

La formazione in materia di protezione civile e volontariato.

Interessanti e significative, poiché indicanti la misura in concreto dei progetti proposti, sono anche le modalità attuative cui le scuole hanno dovuto attenersi: nello specifico, le iniziative valutate favorevolmente sono state quelle in grado di utilizzare «metodologie didattiche attive e coinvolgenti, incentrate sull'insegnamento e sull'apprendimento collaborativo, sulla partecipazione attiva e sull'assunzione di decisioni da parte degli studenti, in grado di far partecipare i ragazzi in prima persona all'attuazione del percorso» e che «prevedano esperienze extra scolastiche con altri soggetti istituzionali, con il mondo del volontariato e del Terzo settore, con particolare riguardo a quelli impegnati nella promozione della cittadinanza attiva»<sup>63</sup>.

Anche secondo quest'ottica, la collaborazione scuola-studenti è considerata il *quid pluris*, che consente di apprendere dal continuo dialogo tra istituzioni e cittadini, sia dal punto di vista «interno», sia con riferimento a soggetti «altri». In particolare, l'avviso della procedura incentivava il ricorso a eventuali protocolli, convenzioni e/o accordi stipulati dalle scuole proponenti con le istituzioni pubbliche (enti locali, autorità di pubblica sicurezza, aziende ULSS, corpi dello Stato). Oltre a queste ultime, i progetti finanziati potevano comprendere il «coinvolgimento di soggetti partner esperti nella tematica oggetto della progettazione»: in particolare, i *partners* avrebbero dovuto cooperare attivamente con gli istituti scolastici «offrendo servizi, competenze o fonti aggiuntive di capitale»<sup>64</sup>.

Di rilievo anche i criteri di valutazione delle proposte: *in primis*, la finalità delle stesse, tenendo a mente «la descrizione del fabbi-

sogno formativo, l'analisi del contesto di attuazione e il grado di coerenza del progetto in rapporto al fabbisogno individuato» (finalità intrinseca); in secondo luogo, la rispondenza dei progetti alla direttiva regionale e ai destinatari (finalità estrinseca); in terzo luogo, la qualità dell'iniziativa da valutarsi in termini «di chiarezza espositiva, completezza ed esaustività della stessa con riferimento agli obiettivi indicati; [...] di qualità dell'impianto complessivo e dettaglio nella descrizione delle singole fasi in merito alla descrizione dei contenuti e alla individuazione di modalità di realizzazione»; in quarto luogo, le metodologie didattiche e formative utilizzate, con particolare riferimento alle nuove tecnologie; in quinto luogo, il grado di raccordo con le istituzioni pubbliche e le associazioni del terzo settore; in sesto luogo, il riconoscimento di un punteggio premiale per i progetti che contemplavano un elaborato finale o un evento pubblico sul tema.

L'analisi dei parametri di giudizio risulta, allora, fondamentale per comprendere la *ratio* della delibera regionale. Il criterio valutativo di cui al quinto punto, infatti, fa emergere la centralità del rapporto tra la scuola e le istituzioni pubbliche, nonché con gli enti senza scopo di lucro, che è indice di una volontà di connessione con i diversi livelli della società civile.

Nel merito, le tematiche descritte nel bando permettono di approfondire questioni attuali di rilievo politico-sociale, sotto molteplici profili, primo fra tutti quello costituzionalistico. A mezzo dell'iniziativa regionale, il diritto costituzionale acquista una dimensione fattuale e direttamente percepibile dal singolo studente, insegnante, cittadino, resa possibile dalla cooperazione offerta dal progetto regionale<sup>65</sup>.

Da questo approccio deriva, allora, una concezione di «diritto costituzionale» che non si limita a enunciare proposizioni di principio, ma entra direttamente in contatto con le persone, attuando – *in primis* – il diritto a ricevere una istruzione effettiva e attuale e, in secondo luogo, il diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero, sotto il profilo della piena libertà di informazione. Intrapreso questo percorso, è, altrettanto, inevitabile sottolineare il raf-

<sup>63</sup> Allegato B, DGR 1273 del 3.9.2019, p. 4.

<sup>64</sup> L'avviso comprendeva due tipologie di *partners*: il *partner* di rete con il compito di supportare gli interventi progettuali con i propri servizi radicati sul territorio, fornendo le informazioni, i raccordi e i collegamenti necessari, senza alcun impegno finanziario, e il *partner* operativo, il quale avrebbe condiviso gli obiettivi progettuali e partecipato, con compiti specifici, alla realizzazione delle attività contribuendo con risorse finanziarie proprie.

<sup>65</sup> È l'idea di un diritto costituzionale al servizio dei cittadini: A. Valastro, *Costituzionalismo, democrazia sociale, dignità dell'esistenza, le ricadute politiche del racconto dei vissuti*, «Costituzionalismo.it», n. 2/2019,139: «Nelle strategie di invenzione del quotidiano, disseminate nelle storie con la s minuscola, vi è infatti un serbatoio di risorse e di possibilità, una sorta di sapere non saputo che può divenire il tessuto di progettualità politiche altre, di risposte diverse e più sostenibili agli eterni dilemmi delle politiche di governo delle vite».

forzamento della *prospettiva locale*<sup>66</sup>, nella sua funzione di garanzia e tutela dei diritti fondamentali<sup>67</sup>, attraverso gli strumenti concretamente messi a disposizione dalla Regione: questa logica non serve a teorizzare la limitazione del cittadino all'interno dei confini territoriali regionali, ma – anzi – incita quest'ultimo a prendere coscienza delle innumerevoli questioni che lo riguardano, siano esse di stampo locale, nazionale o sovranazionale<sup>68</sup>.

##### 5. SE LA COSCIENZA CIVILE RIPARTE DAI BANCHI DI SCUOLA: UNA LETTURA AGGIORNATA DELLA CARTA FONDAMENTALE

Sembra, perciò, che il percorso intrapreso dalla Regione del Veneto possa essere visto e considerato all'interno di una più profonda rivisitazione degli schemi democratici moderni, in una chiave di lettura che passa attraverso il ruolo del cittadino nella sua identità territoriale per giungere alla centralità del sistema formativo nelle dinamiche partecipative pubbliche<sup>69</sup>.

Invero, l'attuale *trend*, che spinge per un ritorno ai luoghi della partecipazione popolare, deve necessariamente tenere conto del

<sup>66</sup> «La necessità di un tale cambiamento di paradigma nel modo di guardare ai bisogni dei territori e dei loro abitanti trova oggi una delle sintesi più significative nelle riflessioni sul federalismo cooperativo e sul territorialismo. Questi filoni di pensiero, dei quali si vanno recuperando le teorizzazioni originarie, tornano a manifestare le proprie potenzialità laddove vengono assunti non tanto (o non solo) nel loro profilo istituzionale, quali criteri organizzativi del rapporto fra poteri, quanto piuttosto nel loro profilo *processuale* e *metodologico*, e nella connessione inscindibile che esse riconoscono con la partecipazione e con la dimensione locale»: Valastro, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, cit., pp. 8-9.

<sup>67</sup> Tieghi, *Città, diritti umani e tutela glocal*, cit., p. 5: «La logica è quella che vede, nell'evoluzione del regime internazionale dei diritti umani, uno spostamento dagli ideali globali alla *local practice*, ove le città che su quei diritti cercano il loro impegno da tutela e promozione “all hold the premise of strengthening social justice at the local level, and realizing abstract human rights ideals”». La citazione proviene da un altro interessante contributo sul tema: E. Van Den Berg, B. Oomen, *Towards a Decentralisation of Human Rights: The Rise of Human Rights Cities*, in *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, Netherlands 2014.

<sup>68</sup> Si pensi, fra le altre cose, alla portata della questione ambientale oggigiorno.

<sup>69</sup> Ciò che conta, perciò, non è solo il dibattito pubblico, in sé e per sé, ma l'educazione allo stesso. Si veda, infatti, A. Sen, *Development as Freedom*, New York 2000, p. 158: «Not only is the force of public discussion one of the correlates of democracy [...] but its cultivation can also make democracy itself function better». Allo stesso modo si afferma anche che «La partecipazione è *principio* che concorre a definire la forma di Stato [...] ed è *azione* che concorre a qualificare la forma di governo»: P. Marsocci, *Effettività e «sincerità» della partecipazione popolare. Spunti sui cambiamenti dell'assetto costituzionale italiano*, «Costituzionalismo.it», n. 3/2015, pp. 93-94.

processo decisionale attuato dai singoli cittadini. Quest'ultimo si configura, infatti, come un *iter* dialettico nel quale è doveroso eliminare l'asimmetria informativa tra cittadini e istituzioni<sup>70</sup> per garantire la libera autodeterminazione dei partecipanti<sup>71</sup>.

In questa prospettiva, allora, le *forme di educazione e formazione alla partecipazione* divengono *luoghi necessariamente costituzionali*, di cui il legislatore non può che occuparsi, dal momento che la «preparazione» dei consociati, in ordine alle scelte politico-sociali, rappresenta uno dei prerequisiti fondanti l'intero sistema democratico<sup>72</sup>. Il diretto coinvolgimento dei cittadini consente, inoltre, di restituire il rapporto con la realtà alla classe dirigente e di ritornare sul *sentiero dei fatti* al giurista, attraverso l'analisi delle esperienze dei singoli, personali e collettive<sup>73</sup>. La scuola, da una parte, e le occasioni pubbliche di formazione e dibattito, dall'altra, rappresentano *risorse costituzionali* per il legislatore e per gli interpreti del diritto<sup>74</sup>, perché suggeriscono un nuovo modo di concepire

<sup>70</sup> «A volte non si mette sul tavolo l'informazione completa, ma la si seleziona secondo i propri interessi, siano essi politici, economici o ideologici. Questo rende difficile elaborare un giudizio equilibrato e prudente sulle diverse questioni, tenendo presenti tutte le variabili in gioco. È necessario disporre di luoghi di dibattito, in cui tutti quelli direttamente o indirettamente coinvolti [...] possano esporre le loro problematiche o accedere a un'informazione estesa e affidabile per adottare decisioni orientate al bene comune presente e futuro». Sono le parole di Papa Francesco, in *Laudato si, sulla cura della casa comune*, Bologna 2015, p. 107.

<sup>71</sup> È ciò che si deduce dalla lettura aggiornata della prima triade di articoli della Carta. Valastro, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, cit., p. 11: «L'evoluzione appena richiamata avvalorata la necessità di un tipo di partecipazione che sappia essere, insieme, *principio* e *metodo*: una partecipazione volta a ridurre l'asimmetria del decisore pubblico attraverso l'utilizzo dei saperi e delle informazioni in possesso dei destinatari della decisione, non confinata in atti episodici e dinamiche contingenti ma strutturata in forme di interlocuzione permanente, secondo il modello delineato nei primi tre articoli della Costituzione».

<sup>72</sup> Lewanski, *La prossima democrazia. Dialogo – Deliberazione – Decisione*, cit., pp. 63-64.

<sup>73</sup> Sul legame fra il vissuto collettivo e il diritto costituzionale: «Questa memoria collettiva è la proiezione dinamica di un legame nazionale che dovrebbe consentire all'assetto delineato dai Costituenti di trasformarsi continuamente, in coerenza con i principi fondamentali»: Valastro, *Costituzionalismo, democrazia sociale, dignità dell'esistenza, le ricadute politiche del racconto dei vissuti*, cit., p. 136.

<sup>74</sup> Lo dice a gran voce – da sempre – Mario Bertolissi: «È la mancanza di *concretezza* che alimenta furore e timore: “La Corte [costituzionale, n.d.r.] sembra atterrita dall'ipotesi che si possa parlare di una “pluralità di popoli” nell'ambito degli assetti costituzionali italiani”: ma “nel nostro ordinamento vi è una radicata e ricorrente capacità a “pensare l'unità dell'ordinamento costituzionale in termini diversi dalla prevalenza e supremazia dello Stato persona”, per la larga diffusione di dottrine generali di stampo giacobino, come pure io ho rilevato un'infinità di volte»: Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, cit., p. 35.

la posizione del cittadino all'interno dello Stato-comunità, nell'ottica del rafforzamento democratico della forma di Stato<sup>75</sup>. Il rovesciamento della prospettiva da oggettiva (Stato) a soggettiva (cittadino) nelle dinamiche formativo-partecipative si estrinseca, allora, in un «diritto sociale fondamentale avente ad oggetto la realizzazione di processi decisionali inclusivi»<sup>76</sup>, nell'ottica del principio pluralista.

Quindi non si inventa nulla, semmai si riscopre: è il principio pluralistico che ispira il testo costituzionale e intende la *molteplicità istituzionale* non solo come quella degli interessi organizzati, ma anche delle formazioni sociali, delle istituzioni e, ovviamente, dei cittadini<sup>77</sup>. Tale assunto consente di instaurare una relazione diretta e tangibile tra il modo di intendere il diritto e le forme della democrazia stessa<sup>78</sup>, in un sistema teso alla *piena realizzazione dei diritti e delle libertà individuali*, attraverso l'esercizio dei *doveri inderogabili*, come ricorda il Costituente nei primi tre articoli della Carta.

Il dato che emerge, poi, dalle esperienze citate è, senz'altro, questo: le iniziative considerate nel presente contributo sono nate e si sono sviluppate nella dimensione regionale<sup>79</sup>, evidenziando,

<sup>75</sup> Non è un caso, allora, che il professor Paolo Grossi, all'epoca presidente della Corte costituzionale, abbia voluto attivare il progetto *Viaggio in Italia*, attraverso il quale i giudici della Consulta si sono recati in diversi istituti scolastici, sparsi in tutto il territorio della Repubblica, per far conoscere agli studenti la Costituzione e l'attività della Corte. I materiali inerenti all'iniziativa si possono reperire sul sito: <https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/viaggioitalia2>.

<sup>76</sup> Sul punto si veda: Valastro, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, cit., 13, nonché il contributo di G. Azzariti, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche costituzionali*, «Costituzionalismo.it», n. 3/2009.

<sup>77</sup> La Repubblica sono i cittadini, *the people*, come ricorda il preambolo della Costituzione statunitense. Infatti, – sottolinea Paolo Grossi – è la stessa Costituzione a dare un'immagine del cittadino immersa nella sua vita di tutti i giorni: «Gli articoli della nostra Carta, subito dopo la proclamazione segnata nel primo, non abbandonano il popolo italiano nella solitudine astratta di un modello; al contrario, lo immergono nella carnalità dell'esistenza, dandogli una sostanza, dei contenuti storicamente concreti. I suoi componenti – uomini e donne – sono creature carnali, sorpresi nelle trame di una vita quotidiana fatta di ideali ma anche di interessi e bisogni troppo spesso difficili da soddisfare. Sono loro i protagonisti dei "principii fondamentali" e della "prima parte", ed è grazie a loro – e ai principii e regole che li riguardano da vicino – che il popolo sovrano lascia la rarefatta immagine di un mero simbolo per assumere, nella effettività del sistema costituzionale, le fattezze di una creatura storica»: Grossi, *L'invenzione del diritto*, cit., p. 53.

<sup>78</sup> Pizzolato, *Traiettorie della cittadinanza e concezioni dell'ordinamento*, cit., p. 344.

<sup>79</sup> «Local government councils initiates and provides the needed development considering the facts that local communities have a tremendous amount of knowledge and information about their environments that can form the baseline of sound and sustainable

così, un netto *favor* per l'approccio locale. La riscoperta del principio formativo-partecipativo può essere utilizzata, allora, anche nel superamento del binomio uniformità/differenziazione tra *periferie* e *centro*, cui si accennava nelle premesse: le risposte fornite dalla società civile potrebbero offrire, in concreto, occasioni risolutive per dirimere le perplessità sulle differenti posizioni espresse dagli agenti costituzionali e per individuare soluzioni condivise dalla collettività<sup>80</sup>, poiché direttamente provenienti dalle esperienze dei consociati<sup>81</sup>.

È in questo contesto che si inserisce, anche, la trattativa Stato-Regione del Veneto sull'autonomia differenziata in materia di istruzione. La proposta «differenziativa» della Regione potrebbe rivelarsi uno strumento strategico, se correttamente attuato, per sperimentare la formazione dei cittadini, sia sotto il profilo del sistema-scuola, sia contemplando altre occasioni di formazione, eventualmente connesse all'ambito istituzionale o associazionistico.

Sullo sfondo, vi è qualcosa di più grande, che arriva al cuore del patto istituzionale: attraverso il recupero dell'intima relazione fra autonomia-pluralismo<sup>82</sup> e la diffusione di una *cultura costituzionale* – che si compone di un sano sistema scolastico e di occasioni formative aperte a tutti –, ciò che, forse, può riemergere è il valore del cittadino, nella sua unicità e dignità e nelle sue relazioni personali, sociali e politiche, secondo l'originale paradigma personalista dettato dall'art. 2 della Costituzione<sup>83</sup>.

development»: A.S. Zanna, *Citizen Participation in Local Governance and Sustainability of Programmes*, «Global Journal of Science Frontier Research», n. 3/2015, p. 19.

<sup>80</sup> Sul punto mi sia concesso rinviare a F. Donà, *Autonomia differenziata e partecipazione popolare*, «Dirittifondamentali.it», n. 2/2019, p. 35: «Laddove, infatti, lo Stato non sia in grado o non riesca a percepire il dato reale proveniente dai territori, è lo strumento partecipativo che può cogliere ed evidenziare le peculiarità e le esigenze delle comunità sub-statali, naturalmente differenti fra loro».

<sup>81</sup> Grossi, *L'invenzione del diritto*, p. 53.

<sup>82</sup> «L'autonomia delle Regioni rappresenta un valore costituzionale e apporta un contributo di grande rilievo che qualifica l'unità nazionale»: sono le parole pronunciate dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, il giorno 18 dicembre 2019, in occasione dell'incontro di fine anno al Quirinale con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile.

<sup>83</sup> Bertolissi, *Tempo, esperienze, riforme*, cit., pp. 58-59: «Il contraddittorio rende esplicito l'atteggiamento di chi si riconosce nel *primato della persona*. Primato non solo formale, dal momento che materializza l'idea astratta di rapporto giuridico il quale è relazione umana, ordinata all'attuazione di ciò che stabilisce, con una formulazione di rara efficacia l'art. 2, Cost. Si tratta di un disposto che guarda all'uomo nella sua individualità e nei suoi innumerevoli aggregati "ove si svolge la sua personalità"».