



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*  
*Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione*  
*Direzione generale per*  
*gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione*

## **Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione**

### **Espressione di parere sullo**

*Schema di decreto relativo alla sperimentazione nazionale in merito  
all'insegnamento trasversale dell'educazione civica in tutte le scuole del primo  
e secondo ciclo di istruzione del sistema nazionale di istruzione.*

Approvato nella seduta plenaria n. 31 dell'11/09/2019

### **Premessa**

Con la nota prot. 24466 del 2 agosto 2019 è stato trasmesso a questo Consiglio lo schema delle linee guida per l'insegnamento trasversale dell'educazione civica in tutte le scuole del primo e secondo ciclo del sistema nazionale di istruzione di cui all'articolo 3 del disegno di legge AS 1264, approvato in via definitiva il 1° agosto 2019 e in corso di pubblicazione alla suddetta data, per l'espressione del parere con il termine ridotto di quindici giorni (propri della procedura d'urgenza). Il Presidente del CSPI ha risposto evidenziando «che la richiesta di parere con procedura d'urgenza, ....» non poteva essere accolta «data la complessità della materia in oggetto».

In data 27 agosto 2019, con nota prot. 26230, è stato trasmesso a questo Consiglio lo schema di decreto istitutivo della sperimentazione nazionale per l'insegnamento trasversale dell'educazione civica in tutte le scuole del primo e secondo ciclo di istruzione del sistema nazionale, unitamente all'allegato A che riporta linee guida «sostanzialmente identiche a quelle predisposte in attuazione della legge n. 92 del 2019» e già trasmesse, con la nota del 2 agosto citata.

## Considerazioni

Il CSPI prende atto positivamente della approvazione quasi unanime da parte del Parlamento della norma che introduce l'insegnamento della educazione civica negli ordinamenti delle scuole di ogni ordine e grado.

È evidente che si tratta di un provvedimento che risponde ad una esigenza molto sentita nella opinione pubblica, anche se la legge, nell'intento di seguire queste attese, presenta non poche difficoltà tecniche di applicazione.

È indiscutibile che la legge, entrata in vigore il 5 settembre dell'anno in corso, quindi ad anno scolastico già iniziato, decorrerà a partire dal prossimo anno scolastico (2020/21) circostanza peraltro riconosciuta nello schema di decreto in esame che istituisce una sperimentazione per il vigente anno scolastico 2019/20.

Dalla interpretazione letterale del testo si potrebbe dedurre la natura obbligatoria della sperimentazione proposta, ma questa sarebbe una *contradictio in terminis*, in quanto una sperimentazione, stante il regime autonomistico delle scuole non può essere prescrittiva; ove lo fosse, sarebbe interpretabile come un modo improprio per anticipare l'entrata in vigore della legge attraverso lo strumento della sperimentazione.

Prendendo invece in esame l'ipotesi alternativa della "non obbligatorietà", in linea con l'articolo 11 del DPR 275/99, che ne costituisce il fondamento giuridico, si rilevano comunque numerose criticità.

Il progetto di sperimentazione non risponde alle condizioni previste in caso di promozione di progetti sperimentali.

Il provvedimento del Miur infatti:

- non individua la platea delle istituzioni scolastiche potenzialmente coinvolte e le modalità di adesione delle scuole interessate;

- non prevede una "durata definita" del progetto sperimentale proposto, ma si limita ad indicare che esso sia attuato dall'anno scolastico 2019/20;
- non indica con chiarezza gli "obiettivi" che dovrebbero caratterizzare la sperimentazione proposta, non sono infatti evidenziate le finalità e i risultati attesi;
- non si prevede alcuna "valutazione di risultati ": è assente ogni riferimento ai soggetti, alle modalità e ai tempi con cui si intende procedere alla valutazione dei risultati della sperimentazione proposta.

Il CSPI rappresenta altresì che questa sperimentazione, sia pure ad adesione volontaria, non è praticabile a questa data in quanto comporta una serie di adempimenti sul piano organizzativo e didattico di difficile attuazione e tale da compromettere la qualità ed il significato della sperimentazione stessa.

Risulterebbe sicuramente sconvolto il curricolo e il piano di attività, già predisposto per l'a.s. 2019/20, come prevede l'art. 3 c. 1 del DM in esame, inserendo l'insegnamento trasversale dell'educazione civica attraverso la quota della autonomia riservata alle scuole per trentatré ore annuali, adempimenti che le stesse hanno già realizzati da tempo.

È necessaria altresì una riflessione aggiuntiva sulla compatibilità temporale fra la permanenza della legge 169/2008, che ha introdotto "Cittadinanza e Costituzione" (che resta in vigore fino all'entrata a regime della Legge 92/2019, come recita il l'art. 2 c. 9 della legge) e l'introduzione della sperimentazione attraverso il D.M. in esame.

L'art. 2 c. 2 del DM in esame rinvia per la definizione dei traguardi di sviluppo delle competenze e degli obiettivi specifici di apprendimento all'allegato A del DM stesso, che riporta linee guida «sostanzialmente identiche» a quelle attuative della legge 92/2019 già trasmesse con la nota del 2 agosto citata in premessa.

In merito al suddetto allegato A, il CSPI osserva quanto segue.

Sono messi sullo stesso piano "comportamenti, capacità, conoscenze, comprensione" legati alla educazione civica, rendendo non chiara la differenza tra gli stessi termini, né facilitando la comprensione di quali risultati si vogliano ottenere, in termini di conoscenze, competenze e capacità da parte degli studenti.

Questa incertezza inficia la valutazione degli esiti di apprendimento dell'insegnamento dell'educazione civica, con particolare riguardo all'assegnazione del voto che la legge 92 prevede in decimi per tutto il percorso scolastico, mentre il D.lgs. 62/2017, nel combinato disposto dell'art. 2 c. 5 e dell'art. 1 c. 3, peraltro mai abrogati, relativamente al primo ciclo d'istruzione fa confluire le competenze di cittadinanza e costituzione nella valutazione del comportamento che viene espressa invece attraverso un giudizio sintetico.

L'allegato A, pertanto, relativamente alla valutazione degli esiti, risulta una mera dichiarazione di intenti in quanto non esplicita affatto quali elementi debbano essere valutati per esprimere un voto di educazione civica e quali differenze ci possano essere tra la valutazione degli esiti dell'insegnamento di educazione civica e la valutazione del comportamento.

Nel paragrafo relativo alla "Educazione civica nella scuola della autonomia", l'allegato A non fornisce le necessarie esplicitazioni in merito alle modalità di applicazione della sperimentazione, lasciando ai soli docenti e dirigenti tutta l'incertezza interpretativa della legge.

Ripropone pedissequamente l'elenco delle tematiche riportate nell'art. 2 della legge senza operare una sufficiente declinazione delle stesse. Manca il dovuto risalto a temi di grande attualità quali ad esempio la solidarietà sociale, il rispetto delle differenze, della parità di genere, delle minoranze linguistiche e di tutti quei temi che, in una società complessa come la nostra, concorrono a costruire competenze sociali e civiche per un armonico sviluppo della persona e conseguentemente dell'intera collettività.

Per introdurre una riforma di tale portata, che intende coinvolgere tutte le scuole dall'anno scolastico 2020/21, servirebbe una strategia diversa, quale:

- quella della condivisione del senso dei cambiamenti proposti; va notato infatti, che ad oggi, non esiste una specifica epistemologia della disciplina "educazione civica", che, nella tradizione degli ultimi sessant'anni (a partire dal DPR 285/1958 e successivamente dalla Legge n. 53/2003 e Legge n. 169/2008), è stata agita come insegnamento trasversale e non come "autonoma disciplina" e non esistono sperimentazioni di scuole che abbiano promosso l'educazione civica come materia a sé stante. I temi di cittadinanza sono stati, invece, finora, com'è noto, normati in Italia con dispositivi generalisti e con riferimento a contenuti trasversali ad alcune discipline (italiano, storia, geografia, diritto, economia);

- quella della preparazione che eviti improvvisazioni (in questo caso mancano le integrazioni alle "Indicazioni Nazionali" per il primo ciclo e per i Licei e alle "Linee Guida" per i Tecnici e i Professionali);
- quella della formazione degli insegnanti (tutta da avviare); non si fa cenno infatti ad alcun percorso di accompagnamento per dirigenti e docenti neanche nella fase sperimentale;
- quella della valorizzazione di quanto di interessante già le scuole hanno realizzato sull'argomento (non si dimentichi che "Cittadinanza e Costituzione" era elemento da accertare in sede di esami di Stato), piuttosto che andare a prevedere la creazione di un albo delle buone pratiche per l'educazione civica limitate all'anno in corso (art. 4 del DM in esame);
- quella di un rapporto molto più stretto col territorio di riferimento per rendere significative le esperienze di educazione civica progettate;
- quella del coinvolgimento e della corresponsabilità degli enti locali, componente indispensabile per la progettazione;
- quella dell'abbandono del triste rituale delle clausole di invarianza, prevista nell'art. 5 del DM in esame, che senza incremento dell'organico del personale e delle risorse finanziarie fa affidamento solo sulla buona volontà di insegnanti e dirigenti per l'attuazione del nuovo insegnamento;

## Conclusioni

Il CSPI ritiene necessario non dare avvio alla sperimentazione e viceversa suggerisce di utilizzare l'anno scolastico in corso per:

- preparare studenti e genitori al significato del nuovo insegnamento, anche in previsione delle opportune ridefinizioni dei patti di corresponsabilità che devono essere estesi alla scuola primaria e revisionati nella scuola secondaria di primo e secondo grado, come prevede l'art. 7 della legge n. 92 già citata;
- chiarire il rapporto tra la nuova disciplina e i comportamenti sociali e civici (anche alla luce delle nuove competenze-chiave europee del 22 maggio 2018);
- realizzare adeguate iniziative di formazione del personale scolastico;

- studiare modalità di valutazione del nuovo insegnamento anche nelle sue connessioni con gli strumenti attualmente esistenti quali le rubriche di valutazione che chiariscano i diversi livelli di apprendimento corrispondenti ai voti, la certificazione delle competenze e il sistema degli esami.

Il CSPI pertanto esprime parere negativo sul DM in oggetto che prevede, nell'a.s. 2019/20, la sperimentazione nazionale in merito all'insegnamento trasversale dell'educazione civica in tutte le scuole del primo e secondo ciclo del sistema nazionale di istruzione.