

CAMERA DEI DEPUTATI
VII COMMISSIONE CULTURA, SCIENZA e ISTRUZIONE
ROMA
4 aprile 2019

AUDIZIONE
sui progetti di legge d’iniziativa parlamentare
per l’introduzione dell’insegnamento scolastico dell’educazione civica
o educazione alla cittadinanza attiva e responsabile e alla Costituzione
(progetti di legge di cui agli Atti Camera n. 682, n. 734, n. 916, n. 988, n. 1166, n. 1182, n. 1425, n. 1464,
n. 1465, n. 1480, n. 1485, n. 1499 e n. 1576 e Petizione n. 111).

Memoria
presentata dall’Associazione Dirigenti Scuole Autonome e Libere - Di.S.A.L.

Premessa

DiSAL partecipa con favore al confronto avviato in questa sede sul tema del potenziamento dell’educazione civica nelle scuole pubbliche italiane. Lo studio della Costituzione, elementi di educazione civica, lo studio delle istituzioni italiane ed europee, i diritti umani, l’educazione digitale e ambientale, l’educazione alla legalità, i principi e i valori della società democratica rappresentano temi di cui un percorso formativo quale le istituzioni scolastiche sono chiamate a garantire non può non occuparsi in modo consapevole e propositivo.

E’ noto che, da quest’anno, il colloquio del Nuovo Esame di Stato del II ciclo dovrà tenere conto e accertare, tra le altre, le “conoscenze e le competenze maturate nell’ambito delle attività di Cittadinanza e Costituzione”, così come previsto dagli artt. 12 (comma 3) e 17 (comma 10) del D. Lgs. 62/2017 e dall’art 2 DM 37/2019.

Le “Competenze sociali e civiche” sono, inoltre, una delle otto competenze chiave europee secondo le indicazioni del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’Unione Europea (del 18.12.2006) e più di recente dalla Raccomandazione del 22 maggio 2018.

La consapevolezza del proprio ruolo di cittadino (italiano ed europeo) e la conoscenza della Carta Costituzionale italiana sono nozioni e competenze imprescindibili per uno studente al termine del percorso di istruzione secondaria, frutto di un percorso di istruzione conforme ai dettami dell’articolo 34 della Costituzione Italiana.

Le proposte di legge

Le proposte di legge di cui in esame intendono introdurre nelle scuole, in modo strutturato e definito, anche se con differenti forme, l’insegnamento dell’educazione civica ovvero – a seconda delle diverse formulazioni – dell’educazione alla cittadinanza attiva e responsabile e alla Costituzione.

In particolare, di educazione civica parla la proposta n. 682 Capitano; di educazione alla cittadinanza attiva, la proposta n. 734 Gelmini; di educazione alla cittadinanza responsabile e alla Costituzione, la proposta n. 916 Dadone; di educazione alla Costituzione e alla cittadinanza europea, la proposta n. 988 Battilocchio; di educazione alla cittadinanza e alla Costituzione, la proposta n. 1166 Toccafondi.

Alcune delle proposte prevedono la modifica o l'abrogazione delle disposizioni recate dall'articolo 1 del Decreto legge n. 137 del 2008, che ha introdotto l'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione; altre stabiliscono che le nuove disposizioni integrino quanto stabilito dalla norma citata.

Osservazioni generali e criticità

L'Educazione civica come disciplina autonoma

La maggior parte delle Proposte di legge in esame prevede l'introduzione dell'insegnamento dell'educazione civica come disciplina autonoma da promuovere in un'ora obbligatoria aggiuntiva al curriculum esistente nelle scuole del I e II Ciclo. Tale scelta va valutata con ponderazione, in quanto i curricoli ed i monteore settimanali delle scuole dei due cicli di istruzione sono già, come è noto, stati essenzializzati e compattati dalle riforme strutturali degli ultimi quindici anni che ne hanno regolato le architetture organizzative. L'aumento di una o addirittura due ore del monteore settimanale va pertanto valutata con molta attenzione, guardando alla difficoltà rilevabili in tutte le scuole di sostenere e garantire l'interesse, l'attenzione, la disponibilità allo studio degli studenti e di gestione organizzativa da parte delle scuole. Ogni ora aggiunta ad un curriculum di studi comporta, infatti, nuovi argomenti da studiare, l'introduzione di metodologie didattiche innovative, scelte orarie, introduzione di moduli multidisciplinari che devono trovare equilibrio con modelli già preesistenti nelle diverse istituzioni scolastiche con impatti che vanno preventivamente considerati.

Contenuto curricolare

Va notato che, ad oggi, non esiste una specifica epistemologia della disciplina Educazione civica, che, nella tradizione degli ultimi trent'anni (almeno dalla Legge n.53/2003), è stata agita come insegnamento trasversale e non come 'materia' e non esistono sperimentazioni di scuole che abbiano promosso l'educazione civica come materia a sè stante. I temi di cittadinanza sono stati, invece, finora, comè noto, normati in Italia con dispositivi generalisti e con riferimento a contenuti trasversali ad alcune discipline (Italiano, storia, geografia, diritto, economia)

Una materia in più

Esiste, inoltre, il problema di stabilire gli ambiti disciplinari a cui dovrebbe essere assegnato l'insegnamento della nuova materia: le istituzioni scolastiche hanno finora realizzato proposte di educazione alla cittadinanza sulla base dell'autonomia loro riconosciuta sviluppando modelli, competenze, progetti, che hanno coinvolto i diversi insegnamenti oltre quelli di area storico-geografica e giuridico.economica. Inoltre la varietà di indirizzi di studio e di materie di indirizzo presenti nel secondo ciclo di istruzione chiederebbe di valutare, indirizzo per indirizzo, a quale area di studio fare afferire la nuova materia complicando, soprattutto negli indirizzi di studio tecnico-professionali, la composizione degli organici dei docenti e l'organizzazione interna agli istituti

Valutare competenze di cittadinanza

Non va, infine, trascurato che l'introduzione di una nuova materia aggiunge elementi nelle valutazioni intermedie e finali che andrebbero a misurare contenuti e non automaticamente competenze, consapevolezza ed atteggiamenti obiettivo primario che giustificerebbe proprio l'introduzione di una nuova specifica materia di insegnamento.

L'educazione alla cittadinanza in Europa

Uno studio

In questa fase di confronto e di studio può essere utile guardare a come, nei sistemi scolastici di altri Paesi europei sia stato affrontato il tema oggetto delle proposte di Legge in discussione, pur tenendo conto, ovviamente, delle rispettive culture, tradizioni, assetti istituzionali e specificità dei sistemi scolastici.

Nel merito è utile fare riferimento all'approfondito studio 'L'educazione alla cittadinanza in Europa' ('Citizenship education in Europe') realizzato dall'Agenzia Eurydice nel 2012 e tradotto in Italia da INDIRE.

L'educazione alla cittadinanza è presente nei curricoli di tutti i paesi europei

L'educazione alla cittadinanza è inclusa nei curricoli nazionali di tutti i paesi e può venire impartita in tre modi diversi: come materia a sé stante, come parte di un'altra materia o area tematica oppure sotto forma di tematica trasversale. Capita spesso tuttavia che si utilizzi una combinazione di questi tre approcci.

Negli ultimi 10 anni molti paesi hanno modificato i piani di studio di educazione civica e alcuni hanno aumentato il numero di ore d'insegnamento, altri invece hanno aumentato la formazione degli insegnanti e migliorato i materiali di supporto e orientamento promuovendo l'educazione civica come insegnamento trasversale nei diversi curricoli di scuola. Emergono anche alcune lacune, come la mancanza in molti sistemi di istruzione di norme o raccomandazioni centralizzate in materia di educazione civica per gli aspiranti insegnanti.

Alcuni spunti dai sistemi scolastici di altri Paesi

Nei più importanti documenti politici che hanno plasmato la cooperazione europea nell'ultimo decennio e che influiranno su quanto accadrà da qui al 2020, viene riconosciuta l'importanza della promozione di una cittadinanza attiva e questo, di conseguenza, è diventato uno degli obiettivi principali dei sistemi educativi di tutta Europa.

Da questo punto di vista il Rapporto di Eurydice:

- esamina le politiche nazionali e le strategie per riformare i curricoli relativi alla cittadinanza;
- si concentra inoltre sulle misure per incoraggiare il processo definito "imparare facendo", elemento critico in un settore di apprendimento che richiede competenze pratiche;
- fornisce informazioni comparabili e dettagliate su regolamenti, programmi e iniziative che consentano agli studenti di fare esperienza pratica nella vita sociale e politica;
- discute i metodi di valutazione utilizzati dagli insegnanti per valutare l'apprendimento pratico degli studenti;
- esamina i cambiamenti introdotti nella formazione iniziale degli insegnanti e nello sviluppo professionale continuo per migliorare la conoscenza dei curricoli relativi alla cittadinanza da parte degli insegnanti e le loro competenze in materia
- indaga sul ruolo del capo d'istituto nell'elaborazione e attuazione di approcci condivisi da tutta la scuola in materia di educazione alla cittadinanza

Sottolineature e spunti

Può essere utile, come contributo, rilevare che il quadro di riferimento europeo sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente ha proposto di aiutare i giovani, durante la carriera scolastica, a sviluppare competenze sociali e civiche, definite in termini di conoscenze, competenze e capacità. Questo metodo basato sulle competenze impone l'adozione di *nuove modalità* di organizzazione dell'insegnamento e dell'apprendimento in diverse aree tematiche, tra cui l'educazione alla cittadinanza.

Per una reale acquisizione delle competenze chiave il Rapporto rileva che è essenziale una maggiore attenzione alle *competenze pratiche*, un *approccio basato sul rendimento scolastico* e *nuovi metodi di valutazione* rafforzati dallo *sviluppo professionale continuo di conoscenze e competenze degli insegnanti*.

Il quadro di riferimento europeo, inoltre, prevede anche che agli studenti vengano offerte maggiori opportunità di partecipare in modo attivo ad attività scolastiche insieme a datori di lavoro, associazioni giovanili, attività culturali e organizzazioni della società civile (Commissione europea, 2009b).

La Strategia prevede diverse linee d'azione legate allo sviluppo della cittadinanza nelle attività educative formali e non formali, quali "la partecipazione alla vita civica e alla democrazia rappresentativa" e "il volontariato come veicolo di inclusione sociale e di cittadinanza".

Il ruolo dei capi di istituto

Oltre agli insegnanti, anche i capi di istituto hanno un ruolo importante nella creazione delle condizioni essenziali per offrire un'educazione alla cittadinanza di successo. I capi di istituto possono, ad esempio, avere un ruolo chiave nell'incoraggiare una cultura scolastica favorevole, nella promozione della partecipazione attiva di tutti i membri della comunità scolastica o nella creazione di opportunità per le attività relative alla cittadinanza. Il ruolo del capo di istituto rispetto all'educazione alla cittadinanza è riconosciuto in pochi paesi europei, dato che è soggetto a raccomandazioni specifiche o le autorità educative prevedono programmi di formazione specifici o altre misure di sostegno. Un'approfondimento sistematico sui modi in cui i capi di istituto dovrebbero essere assistiti nell'offerta di un ambiente efficace per l'insegnamento e l'apprendimento della cittadinanza dovrebbe fornire un utile contributo al futuro dibattito sul tema dell'educazione alla cittadinanza.

Proposte

DiSAL, accogliendo positivamente le istanze che motivano le diverse Proposte di legge oggetto di confronto della presente audizione, sottopone all'attenzione della Commissione le seguenti osservazioni e proposte.

- 1) Potenziare i contenuti e le attività afferenti all'area di Cittadinanza e Costituzione come Insegnamento e non come Disciplina a sé stante dando, attraverso un intervento normativo specifico, piena attuazione al Decreto legge n. 137 del 2008 ed alle sue successive integrazioni con particolare riferimento a quanto già definito nei seguenti atti:
 - ✓ Legge n. 169 del 30 ottobre 2008, rubricata "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università*",
 - ✓ Circolare Ministeriale n. 100 del 2008, rubricata "Prime informazioni di attuazione della Legge 169/2008",
 - ✓ Circolare Ministeriale n. 86 del 2010, avente ad oggetto: "L'attuazione dell'art. 1 della legge 30 ottobre 2008, n. 169 - Anno scolastico 2010-2011-"
 - ✓ Decreto Ministeriale n. 254 del 2012, contenente le indicazioni nazionali per il curricolo di cui al paragrafo "Per una nuova cittadinanza".
 - ✓ Nota Ministeriale n.1830/2017 avente ad oggetto "*Orientamenti per il PTOF*"
 - ✓ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle 8 competenze chiave per l'apprendimento permanente del maggio 2018.
- 2) Definire per ciascun ciclo ed ordine di scuola temi e contenuti essenziali afferenti all'educazione civica o alla cittadinanza valorizzando ed integrando nel merito quanto contenuto nelle diverse Proposte di legge.
- 3) Stabilire, per ciascun ciclo ed ordine di scuola, analogamente a quanto stabilito, ad esempio, per i Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO) già Alternanza scuola lavoro, un monte ore annuale di riferimento per l'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione per ciascun ciclo di studi ed indirizzo di studi per il II ciclo da afferire all'interno delle programmazioni delle discipline ed all'interno delle programmazioni trasversali di istituto o di classe, senza renderlo materia curricolare aggiuntiva.
- 4) Lasciare all'autonomia delle singole istituzioni scolastiche la definizione di modalità e tempi per la modulazione dell'insegnamento di Cittadinanza e costituzione, stabilendo che questa dovrà essere modulata e differenziata in base alle particolari esigenze legate alla specificità dell'utenza, del territorio o dell'indirizzo del corso di studio
- 5) Introdurre l'obbligo della programmazione dell'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione nei piani triennali dell'offerta formativa e, in particolare, nei curricoli disciplinari di italiano, storia, geografia, filosofia, diritto, lingua straniera.
- 6) Prevedere modalità di incentivazione e potenziamento di attività di educazione alla cittadinanza ed al senso civico attraverso attività cocurricolari, extrascolastiche in forma autonoma o attraverso costituzione di reti di scoptra istituzioni scolastiche.
- 7) Definire a livello nazionale modalità di valutazione di contenuti e competenze di cittadinanza acquisiti dallo studenti sia all'interno delle valutazioni periodiche e finali (all'interno delle discipline di riferimento e nel voto di comportamento) sia negli esami di stato al termine del I e del II ciclo di Istruzione
- 8) Prevedere modalità sistematiche, adeguatamente finanziate, per la formazione dei docenti e dei dirigenti scolastici in materia di educazione alla cittadinanza.

Conclusione

La ragione che ispira le considerazioni e le proposte sopra esposte è sostenuta dalla consapevolezza che i contenuti dell' "educazione" - oggetto delle Proposte di legge oggetto della presente audizione - che si intende trasmettere e potenziare anele nuove generazioni di studenti, che fa ovviamente riferimento anche a contenuti specifici, culturali, storici e comportamentali, non sia innanzitutto garantita dall'inserimento di una nuova disciplina teorica aggiuntiva (analogamente quante altre discipline occorrerebbe aggiungere al curricoli scolastici relative ad altre importanti "educazioni"!), ma da una autentica e significativa comunicazione di sé e dei principi di convivenza che il docente è chiamato quotidianamente ad attuare, da un assetto organizzativo della singola istituzione scolastica propositivamente ispirato ai principi della civile convivenza e del bene comune, da approfondimenti specifici che devono essere agiti all'interno dei curricoli

disciplinari attraverso adeguate metodologie didattiche e da una sinergia, consapevolmente coordinata dai dirigenti scolastici, all'interno della singola istituzione scolastica tra apprendimenti di cittadinanza formali, informali e non formali. Il pieno esercizio dell'autonomia organizzativa, metodologica e di ricerca attribuita alle singole istituzioni scolastiche appare il contesto e la modalità adeguata e consona per rilanciare e sviluppare azioni di educazione alla cittadinanza .

Si auspica che le proposte di legge in discussione in sede di Commissione Cultura, opportunamente approfondite, integrate tra loro e codificate in una norma definitiva, possano contribuire, definendone modalità essenziali ed agibili, al potenziamento e rilancio delle numerose ed efficaci azioni ed attività di educazione alla cittadinanza già presenti nelle programmazioni delle scuole italiane.