



Ministero dell'Istruzione e del Merito

Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione

Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione

Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione

Parere sullo

schema di decreto ministeriale di adozione delle Linee guida per l'insegnamento dell'Educazione civica e relative Linee guida, in attuazione dell'art. 3 della legge 20 agosto 2019, n. 92.

approvato nella seduta plenaria n. 131 del 28/08/2024

tenutasi in modalità mista (in presenza e in remoto)

Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (CSPI) è chiamato ad esprimere il proprio parere sullo schema di decreto di adozione delle Linee guida per l'insegnamento dell'Educazione civica e relative Linee guida, in attuazione dell'art. 3, L. 20 agosto 2019, n. 92.

Con la legge n. 92/2019 è stato istituito, a partire dall'a.s. 2020/21, l'insegnamento trasversale dell'Educazione civica, da inserire nei curricoli di istituto per un monte orario pari ad almeno 33 ore annue nell'ambito del monte orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti e oggetto di valutazioni periodiche e finali. Per favorire la corretta attuazione di tale innovazione normativa sono state adottate con decreto ministeriale 22 giugno 2020, n. 35, in applicazione dell'art. 3 della legge n. 92/2019, le Linee guida per l'insegnamento dell'Educazione civica.

Nello specifico, il D.M. 35/2020, all'art. 2 comma 1, evidenziava che *“Per gli anni scolastici 2020/21, 2021/22 e 2022/23 le istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione, ivi compresi i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti, definiscono, in prima attuazione, il curricolo di Educazione civica, tenendo a riferimento le Linee guida, indicando traguardi di competenza, i risultati di apprendimento e gli obiettivi specifici di apprendimento, in coerenza ed eventuale integrazione con le Indicazioni nazionali per il curricolo delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, nonché con il documento Indicazioni nazionali e nuovi scenari, e con le Indicazioni nazionali per i licei e le Linee guida per gli istituti tecnici e professionali vigenti”*.

Per accompagnare le istituzioni scolastiche all'inserimento nel curricolo di istituto dell'insegnamento trasversale dell'Educazione civica, nel rispetto dell'autonomia organizzativa e didattica di ciascuna istituzione scolastica, le Linee guida adottate con D.M. n. 35/2020 hanno ricondotto le tematiche individuate dalla legge n. 92/2019, da assumere come riferimento dell'insegnamento, ai seguenti tre nuclei concettuali, definiti i pilastri della L. n. 92/2019:

1. Costituzione, diritto (nazionale e internazionale), legalità e solidarietà;
2. sviluppo sostenibile, educazione ambientale, conoscenza e tutela del patrimonio e del territorio;
3. cittadinanza digitale.



Ministero dell'Istruzione e del Merito

Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione

Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione

Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione

Per accompagnare l'attuazione della L. n. 92/2019 il Ministero ha istituito, inoltre, un Gruppo di esperti (con compiti di consulenza e supporto al Ministro sull'insegnamento trasversale dell'Educazione civica) ed un Comitato tecnico-scientifico (con compiti consultivi e propositivi, con particolare riferimento alla definizione di tempi, forme e modalità di monitoraggio delle attività svolte dalle istituzioni scolastiche). Con nota DGPER n. 19479 del 16/07/2020 il Ministero ha promosso un capillare e imponente piano di formazione al fine di attuare le Linee guida nel concreto dell'attività didattica e sostenere le scuole con iniziative di accompagnamento; in particolare, la formazione si è incentrata sugli obiettivi, i contenuti, i metodi, le pratiche didattiche, l'organizzazione dell'Educazione civica declinata sulla base dei tre nuclei concettuali, da inserire trasversalmente nelle discipline previste nello specifico corso di studi.

Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3, del D.M. 35/2020, entro l'a.s. 2022/23, sulla base delle attività delle istituzioni scolastiche e degli esiti di un apposito monitoraggio, le Linee guida per l'insegnamento dell'Educazione civica avrebbero dovuto essere integrate con la definizione a livello nazionale dei traguardi di sviluppo delle competenze, degli obiettivi specifici di apprendimento e dei risultati attesi. Effettivamente con nota prot. n. 16706 del 27/06/2022 il Ministero ha effettuato una rilevazione delle modalità adottate dalle istituzioni scolastiche, nell'esercizio della loro autonomia di sperimentazione, per l'introduzione dell'insegnamento trasversale dell'Educazione civica negli aa.ss. 2020/21 e 2021/22, per fornire gli elementi istruttori al fine di integrare, entro l'a.s. 2022/23, le Linee guida.

Non sono noti gli esiti di tale rilevazione né eventuali documenti conclusivi dell'attività svolta dal Gruppo di esperti e dal Comitato tecnico-scientifico. Nell'a.s. 2023/24 le istituzioni scolastiche hanno proseguito con la realizzazione delle attività connesse all'introduzione dell'insegnamento di Educazione civica secondo le modalità ormai consolidate.

Il CSPI, a tal proposito, evidenzia il grande e importante lavoro pedagogico e culturale che le scuole, nel quadriennio 2020-2024, hanno messo in campo per strutturare percorsi curricolari aderenti ai tre nuclei concettuali, dando forma interdisciplinare ad un insegnamento, quello di Educazione Civica, fondamentale per le nostre studentesse e i nostri studenti, e che meritano, all'interno delle Linee guida, un'adeguata valorizzazione.

Con il decreto in esame sono adottate nuove Linee guida per l'insegnamento dell'Educazione civica, che sostituiscono, a partire dall'a.s. 2024/25, quelle emanate con il decreto ministeriale 22 giugno 2020, n. 35 e definiscono a livello nazionale specifici traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi specifici di apprendimento per l'insegnamento dell'Educazione civica.

Il CSPI evidenzia che il testo delle Linee guida ex D.M. n. 35/2020, ormai assunto dalle scuole e oggetto di approfondita attività di formazione, non richiedeva particolari revisioni, eccetto le necessarie sistemazioni in riferimento a specifiche novità normative intervenute (ad esempio, la legge 17 maggio 2022, n. 60 e la legge 5 marzo 2024, n. 21, che apporta modifiche alla legge n. 92/2019) e la prevista definizione a livello nazionale di traguardi di competenze e obiettivi di apprendimento.



Ministero dell'Istruzione e del Merito

Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione

Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione

Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione

Non risulta necessaria la rivisitazione terminologica dei nuclei concettuali, con riferimento in particolare al secondo nucleo concettuale, che più opportunamente può mantenere la definizione precedente (*Sviluppo sostenibile, educazione ambientale, conoscenza e tutela del patrimonio e del territorio*) ed il suo aggancio esplicito (come indicato dalla L. n. 92/2019, art. 3, comma 1, lett. b), e non in una semplice e sintetica nota a piè pagina, ai 17 obiettivi individuati dall'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile. Nella prospettiva della sostenibilità economica e sociale e della circolarità dell'economia in tale nucleo si può far rientrare la novità legata all'educazione finanziaria e assicurativa e la pianificazione previdenziale, senza necessariamente spingersi su tematiche non contemplate dalla L. n. 92/2019, quali lo sviluppo economico, la valorizzazione del lavoro e dell'iniziativa economica privata, la diffusione della cultura di impresa, la valorizzazione e la tutela del patrimonio privato.

Risulta più funzionale mantenere anche la definizione del primo nucleo concettuale fornita dalle Linee guida ex D.M. n. 35/2020 (*Costituzione, diritto, legalità e solidarietà*), con il riferimento esplicito in particolare ai concetti di legalità e soprattutto di solidarietà, inscindibilmente collegati e da collegare alla carta costituzionale.

Il testo delle nuove Linee guida risulta in alcuni passaggi appesantito, anche da espressioni retoriche, in maniera poco funzionale allo scopo di accompagnare le istituzioni scolastiche nella costruzione del curriculum di Educazione civica. Diverse indicazioni di contenuto espresse nel paragrafo "Principi a fondamento dell'Educazione civica" richiamano concetti poi ripresi negli obiettivi di apprendimento, per cui il testo potrebbe essere utilmente snellito, limitato agli aspetti metodologici e ricondotto nel paragrafo "Indicazioni metodologiche" per fornire un'adeguata e funzionale premessa alla definizione dei traguardi e degli obiettivi di apprendimento che dovevano essere oggetto principale dell'integrazione, normativamente prevista, del documento.

Si suggerisce di evitare nel testo, nel rispetto dell'autonomia didattica riconosciuta alle scuole, espressioni che diano l'idea di una certa prescrittività delle attività da porre in essere e dei temi da trattare (es. "si dovrà", "occorre", ecc.).

Nel merito del testo delle Linee Guida il CSPI evidenzia quanto segue.

Nell'attuale paragrafo "Principi a fondamento dell'Educazione civica", si rileva la mancanza di un riferimento alla relazione sociale tra individuo e collettività, che trova significato e centralità nel pieno sviluppo della persona umana che la Costituzione riconosce nella seconda parte dell'art. 3. Andrebbero riformulate alcune espressioni e termini anacronistici e impropri (come ad esempio "*dal recupero di chi è rimasto indietro*"; "*di chi non conosce la nostra lingua*").

Nella sezione "*Costituzione*", si evidenzia tra l'altro l'assenza di un riferimento esplicito all'educazione contro ogni forma di discriminazione e violenza di genere, al centro di continue riflessioni in ambito scolastico e anche oggetto di circolari ministeriali.

Nella sezione "*Sviluppo economico e sostenibilità*", oltre a quanto già sopra evidenziato, sarebbe stato opportuno dedicare un approfondimento specifico all'educazione finanziaria, oggetto di recente introduzione tra i temi di pertinenza dell'insegnamento di Educazione civica come



Ministero dell'Istruzione e del Merito

Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione

Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione

Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione

fondamentale per l'esercizio del diritto di cittadinanza. Non si può limitare l'educazione finanziaria a strumento per valorizzare e tutelare il patrimonio privato, ma è opportuno valorizzare i percorsi attuati dalle scuole mediante progetti realizzati con Banca d'Italia, ANIA, Fondazioni ed Enti con il coordinamento degli Uffici Scolastici Regionali. Tali progetti hanno consentito di individuare conoscenze, comportamenti, attitudini per innalzare il livello di competenze finanziarie che non è uniforme nella popolazione italiana. L'obiettivo fondamentale dell'educazione finanziaria dovrebbe essere quello di incrementare conoscenze e competenze di cittadinanza economica e di stimolare l'acquisizione di valori di responsabilità e di sostenibilità nella gestione del denaro e di fornire agli studenti categorie interpretative per favorire scelte autonome e consapevoli relativamente alle questioni di lavoro, imprese, prezzi, redditi, consumi, risparmi, investimenti in una logica di sostenibilità e di economia circolare.

Il CSPI, pertanto, auspica la massima attenzione e tempestività da parte del Ministero nella determinazione, ai sensi dall'art. 3, comma 1-bis (introdotto dall'art. 25 della Legge 5 marzo 2024, n. 21), dei contenuti dell'educazione finanziaria e assicurativa e pianificazione previdenziale, d'intesa con la Banca d'Italia, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, sentito il Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria e sentite le associazioni maggiormente rappresentative degli operatori e degli utenti bancari, finanziari e assicurativi.

Nella sezione "*Cittadinanza digitale*" si suggerisce di evidenziare il ruolo delle famiglie nell'utilizzo consapevole degli strumenti informatici e togliere l'ultimo paragrafo "*In conformità con gli indirizzi ministeriali, occorre evitare l'utilizzo di smartphone e tablet nella scuola dell'infanzia e dello smartphone nella scuola primaria e secondaria di I grado; nelle scuole del primo ciclo di istruzione il tablet può essere utilizzato per finalità didattiche e inclusive*", in quanto non attinente al tema della cittadinanza digitale e non pertinente alle finalità delle Linee guida.

Nel paragrafo "*La contitolarità dell'insegnamento e il coordinamento delle attività*", di grande rilevanza al pari del paragrafo "*Indicazioni metodologiche*" per la realizzazione del curricolo di Educazione civica, si evidenzia la necessità di riproporre il passaggio, già presente nel testo delle Linee guida ex D.M. n. 35/2020, relativo alle differenti soluzioni organizzative che le scuole del secondo ciclo possono adottare, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2, commi 4 e 5, della Legge 92/2019, per fornire alle istituzioni scolastiche indicazioni chiare ed in continuità con quanto finora svolto.

Nel paragrafo "*L'Educazione civica per il primo e per il secondo ciclo di istruzione: traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi di apprendimento*" si suggerisce di riformulare alcuni traguardi e obiettivi di apprendimento che non risultano tali. In particolare alcuni traguardi si configurano come obiettivi/contenuti e alcuni obiettivi come contenuti, a volte anche molto specifici, o finalità e comportamenti. Gli obiettivi, in quanto tali, descrivono manifestazioni dell'apprendimento che devono poter essere osservabili e rilevabili e contengono sempre sia l'azione che gli studenti devono mettere in atto sia il contenuto disciplinare al quale l'azione si riferisce: l'azione fa riferimento al



Ministero dell'Istruzione e del Merito

Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione

Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione

Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione

processo cognitivo messo in atto, utilizzando verbi che identifichino tali manifestazioni con la minore approssimazione possibile. In tal modo gli obiettivi sono espressi così da non ingenerare equivoci nella valutazione.

La riformulazione di traguardi e obiettivi, a parere del CSPI più funzionale alla progettazione curricolare delle scuole e ad una valutazione che permetta di osservare le evidenze in maniera chiara, evitando eventuali sovrapposizioni tra valutazione della disciplina di Educazione civica e del comportamento, dovrebbe essere applicata per il primo e il secondo ciclo.

Il CSPI, inoltre, suggerisce di porre attenzione, nella riformulazione degli obiettivi, all'inserimento delle Regioni e degli Enti Locali (funzionamento e articolazioni) nei diversi gradi di scuola, evitando di porli in sequenza.

A titolo esemplificativo e non esaustivo si evidenzia quanto segue.

Per il Traguardo per lo sviluppo delle competenze n. 1, si evidenzia la necessità di eliminare e riformulare diversi obiettivi di apprendimento della scuola primaria in quanto si configurano come finalità o viceversa con contenuti troppo specifici, con indicazioni metodologiche, con modalità e attività di lavoro. Di seguito alcuni esempi con le modifiche suggerite (in grassetto le parti da inserire e barrate quelle da eliminare).

~~Individuare i diritti e i doveri che interessano la vita quotidiana di tutti i cittadini, anche dei più piccoli, per assumere comportamenti coerenti e partecipare alla condivisione delle regole comunemente accettate.~~

~~Sviluppare la consapevolezza dell'appartenenza ad una comunità locale, nazionale ed europea .~~

~~Sviluppare una cultura del rispetto verso ogni persona, secondo il principio di uguaglianza e di non discriminazione di cui all'art. 3 della Costituzione.~~

~~Riconoscere e contrastare forme di violenza e bullismo presenti nella comunità scolastica, anche rivolgendosi agli adulti.~~

~~Aiutare, singolarmente e in gruppo, compagni che presentino qualche difficoltà (**l'altro**) per favorire la collaborazione tra pari e l'inclusione di tutti.~~

Per il Traguardo per lo sviluppo delle competenze n. 2 - Obiettivi di apprendimento Scuola primaria, si suggeriscono le seguenti modifiche (in grassetto le parti da inserire e barrate quelle da eliminare):

~~Conoscere, attraverso visite e ricerche, e sapere spiegare l'ubicazione della sede comunale, gli organi e i servizi principali del Comune, le principali funzioni del Sindaco e della Giunta comunale, i principali servizi pubblici del proprio territorio e le loro funzioni essenziali.~~

~~Conoscere l'esistenza degli Organi principali dello Stato (Presidente della Repubblica, Camera dei deputati e Senato della Repubblica e loro Presidenti, Governo, Magistratura) e saperne spiegare le funzioni essenziali, riferendosi anche ad esperienze vissute o mediate.~~

~~Conoscere la bandiera italiana, l'inno nazionale e la loro storia. Conoscere lo stemma del Comune, la bandiera della regione e dell'Unione europea. Conoscere l'inno dell'Unione europea.~~



Ministero dell'Istruzione e del Merito

Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione

Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione

Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione

Conoscere la storia della comunità locale, nazionale e europea a partire dalle bandiere e dagli inni. Conoscere il valore e il significato dell'appartenenza alla comunità nazionale.

Conoscere il significato di Patria.

Conoscere l'esistenza:

a) *dell'Unione Europea*

b) *dell'ONU (compiti, bandiera)*

Si chiede di inserire la lettera c) *Consiglio d'Europa*

Conoscere e sapere spiegare il contenuto generale delle Dichiarazioni Internazionali dei diritti della persona e dell'infanzia. Individuare alcuni dei diritti previsti nell'ambito della propria esperienza concreta.

Si segnala anche la necessità di una revisione della definizione del Traguardo per lo sviluppo delle competenze n. 4 del primo ciclo di istruzione e della Competenza n. 4 del secondo ciclo di istruzione, "Tutela della salute e del benessere psicofisico", in quanto non si configura propriamente come tale.

Si segnala un'errata definizione del secondo nucleo concettuale a pag. 13 (*Crescita economica e sostenibilità*) rispetto a quanto indicato nelle prime pagine delle Linee guida, ribadendo ad ogni modo l'opportunità del ripristino della precedente definizione. In base a quanto esplicitato sopra, il traguardo per lo sviluppo delle competenze n. 5, la competenza n. 5 e i connessi obiettivi di apprendimento andrebbero riformulati, per essere rispondenti al dettato della L. n. 92/2019, che non prevede alcun riferimento al tema della crescita economica, del lavoro e dello sviluppo economico, quanto piuttosto allo sviluppo sostenibile collegato all'Agenda 2030. Il tema del diritto del lavoro attiene propriamente al primo nucleo concettuale. Inoltre si suggerisce di riformulare "Imparare atteggiamenti e comportamenti responsabili..." in "Sviluppare atteggiamenti e comportamenti responsabili ..."

La definizione del traguardo per lo sviluppo delle competenze n. 6 rispecchia più quella di un obiettivo.

Con riferimento al traguardo per lo sviluppo delle competenze n. 8 e della competenza n. 8, sarebbe opportuno fare riferimento più esplicito, negli obiettivi di apprendimento, anche al tema della conoscenza e dell'utilizzo consapevole delle nuove tecnologie digitali di gestione del denaro e alle nuove forme di economia e finanza sostenibile, come richiesto dalla L. n. 92/2019. Nella definizione della competenza n. 8 si suggerisce di togliere "Apprendere il valore dell'impresa e dell'iniziativa economica privata", in quanto non si tratta di competenza né è una tematica normativamente prevista e di eliminare conseguentemente l'obiettivo di apprendimento "Apprendere il valore dell'impresa individuale e incoraggiare l'iniziativa economica privata".

Per la Competenza n. 1 si suggerisce di togliere "Conoscere il significato della appartenenza ad una comunità, locale e nazionale. Analizzare il concetto di Patria" in quanto non è una competenza.



Ministero dell'Istruzione e del Merito

Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione

Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione

Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione

Per la Competenza n. 3 si evidenzia che tra gli obiettivi, in coerenza con quanto indicato sopra, sarebbe opportuno esplicitare anche la necessità di attenzione alla discriminazione e alla violenza di genere.

Il CSPI, in conclusione, evidenzia che l'Educazione civica non può essere considerata solo come una disciplina, in quanto, attraverso apprendimenti formali, non formali e informali, permette lo sviluppo della cittadinanza, della responsabilità e dell'etica pubblica fondate sui valori condivisi della Costituzione.

Il CSPI, infine, auspica che il Ministero si adoperi per la realizzazione piena del dettato normativo della legge n. 92/2019, in particolare per quanto riguarda i seguenti aspetti:

- nomina della Consulta dei diritti e dei doveri del bambino e dell'adolescente digitale (art. 5), in più occasioni sollecitata anche dall'Autorità Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza;
- costituzione dell'Albo delle buone pratiche di Educazione civica (art. 9);
- indizione annuale di un concorso nazionale per la valorizzazione delle migliori esperienze in materia di Educazione civica (art. 10).

In relazione alle numerose e rilevanti criticità evidenziate e alle osservazioni formulate, il CSPI non può esprimere un parere favorevole sullo schema di decreto in oggetto e invita l'Amministrazione a rivederlo alla luce delle argomentazioni fin qui illustrate.