

Le Linee guida ministeriali per l'insegnamento dell'educazione civica a partire dall'anno scolastico 2020/2021

di

Saulle Panizza*

SOMMARIO: Premessa. - 1. Le scelte di fondo contenute nella legge 20 agosto 2019, n. 92. - 2. Le "Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica, ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 agosto 2019, n. 92". - 3. Il valore attribuito nelle Linee guida alla conoscenza della Costituzione: un quadro in chiaroscuro.

Premessa

Circa un anno fa, come forse si ricorderà, venne approvata la legge 20 agosto 2019, n. 92, contenente l'introduzione – o, se si preferisce, la reintroduzione – dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica. Partendo dall'idea che essa contribuisca alla formazione di cittadini responsabili e attivi e alla promozione della partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri (art. 1, comma 1), la legge stabiliva che, a decorrere dal 1° settembre del primo anno scolastico successivo alla sua entrata in vigore, fosse istituito, nel primo e nel secondo ciclo di istruzione, l'insegnamento trasversale dell'educazione civica (art. 2, comma 1), per sviluppare la conoscenza e la comprensione delle strutture e dei profili sociali, economici, giuridici, civili e ambientali della società ⁽¹⁾.

La definitiva approvazione in sede parlamentare si era avuta il 1° agosto, con la possibilità, dunque, almeno in astratto, di veder istituito il nuovo insegnamento a far data dal 1° settembre successivo, con l'avvio dell'anno scolastico 2019-2020. La

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Pisa.

¹ Per un commento all'intero provvedimento, sia consentito rinviare a S. PANIZZA, *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica da parte della legge n. 92/2019, con a fondamento la conoscenza della Costituzione. Tra buone intenzioni e false partenze*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2019, cui si rimanda anche per le indicazioni bibliografiche sul tema.

pubblicazione, però, in data 21 agosto, senza nulla disporre al riguardo, ha determinato l'entrata in vigore della legge il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione (*ex art. 73, comma 3, Cost.*), vale a dire il 5 settembre, con il conseguente rinvio dell'applicazione all'anno scolastico 2020/2021.

Non è dato conoscere se allora si sia trattato, o meno, di un effetto voluto, forse in ragione delle novità introdotte e delle conseguenze che l'insegnamento avrebbe determinato sull'organizzazione degli istituti e della didattica, certo è che quello appena trascorso è stato, come a tutti noto, un anno scolastico assolutamente eccezionale per l'emergenza sanitaria che ha interessato il Paese ⁽²⁾, per cui non sarebbe stato agevole, possiamo dire adesso con il senno di poi, predisporre in maniera compiuta tutto quanto necessario per il nuovo insegnamento e soprattutto portarlo in concreto ad attuazione.

In verità, come si ricava dalla cronaca di questa fine di giugno 2020, non mancano tensioni e incertezze in vista della definizione delle indicazioni nemmeno per il rientro a scuola nel prossimo settembre ⁽³⁾, per cui il quadro generale in materia di istruzione non appare privo di nubi. E pur tuttavia, in questi stessi giorni il Ministro ha ritenuto di adottare con proprio decreto le "Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica, ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 agosto 2019, n. 92", sottolineandone la valenza anche simbolica ⁽⁴⁾.

² Il rapporto tra emergenza sanitaria e diritti fondamentali, nelle sue varie sfaccettature, è oggetto di un'intera sezione di contributi sulla rivista *Dirittifondamentali.it*, a partire da quello di V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e stato di prevenzione*, del 27 febbraio 2020.

³ In questi giorni è stato approvato, non senza qualche polemica, il testo del decreto contenente la "Adozione del Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021", c.d. Linee guida per settembre (così definite anche sul sito del Ministero), che si può leggere a questo indirizzo: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/2467413/Le+linee+guida.pdf/4e4bb411-1f90-9502-f01e-d8841a949429?version=1.0&t=1593201965918>.

⁴ Come si ricava dalle considerazioni di commento formulate dal Ministro in occasione dell'invio alle scuole: "Realizzare questo documento e inviarlo alle scuole è un atto non solo amministrativo, ma anche profondamente simbolico. Ci dice che l'avvio del nuovo anno scolastico sarà non solo il momento del ritorno in classe, ma anche l'inizio di un nuovo cammino per portare la scuola nel futuro, rendendola più moderna, sostenibile, ancora più inclusiva. Essenziale sarà anche la formazione degli insegnanti, sarà quindi una delle priorità su cui lavoreremo per l'avvio del nuovo anno scolastico. Solo così le difficoltà che stiamo affrontando a causa della pandemia saranno non solo un ostacolo da superare, ma un'occasione

1. Le scelte di fondo contenute nella legge 20 agosto 2019, n. 92

La legge n. 92/2019 ha rappresentato l'ennesima tappa di una lunga e tormentata evoluzione dell'insegnamento dei temi costituzionali e civici nel nostro Paese, caratterizzandosi per alcune scelte di fondo, in sintesi così riassumibili.

La "nuova" educazione civica è stata istituita come insegnamento dichiaratamente "trasversale". Si prevede un rafforzamento degli strumenti di collaborazione con le famiglie anche al fine di sensibilizzare gli studenti alla cittadinanza responsabile e si mira altresì all'integrazione con esperienze extrascolastiche, a partire dalla costituzione di reti con altri soggetti istituzionali, con il mondo del volontariato e del Terzo settore, con particolare riguardo a quelli impegnati nella promozione della cittadinanza attiva ⁽⁵⁾.

La trasversalità ha riflessi anche in ordine al profilo degli insegnanti individuati per impartire i contenuti e far sviluppare agli studenti le competenze previste, differenziandosi le scuole del primo ciclo, dove l'insegnamento è affidato, in contitolarità, a docenti sulla base del curriculum (con le istituzioni scolastiche che utilizzano le risorse dell'organico dell'autonomia), da quelle del secondo ciclo, per le quali l'insegnamento è affidato ai docenti abilitati all'insegnamento delle discipline giuridiche ed economiche, ove disponibili nell'ambito dell'organico dell'autonomia. Si prevede, inoltre, che per ciascuna classe sia individuato, tra i docenti cui è affidato l'insegnamento, uno di essi con compiti di coordinamento, al quale spetterà tra l'altro formulare la proposta di voto.

Per ciascun anno di corso l'insegnamento non potrà essere inferiore a 33 ore annue, da svolgersi nell'ambito del monte orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti

di miglioramento, uno stimolo a guardare avanti, per tutti". Il testo del decreto del Ministro si può leggere a questo indirizzo: https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/m_pi.AOOGABMI.Registro+Decreti%28R%29.0000035.22-06-2020.pdf/8e785f33-2898-95b1-7326-dcc368228f98?t=1592916355595; qui gli allegati, parte integrante del decreto stesso: https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/ALL.+Linee_guida_educazione_civica_dopoCSPI.pdf/8ed02589-e25e-1aed-1afb-291ce7cd119e?t=1592916355306.

⁵ Una trasversalità dell'insegnamento all'interno degli ordinamenti scolastici cui si aggiunge, dunque, sul versante per così dire esterno, l'interazione con le famiglie degli studenti, con esperienze extrascolastiche (soggetti istituzionali, mondo del volontariato e del Terzo settore) e con gli enti territoriali, segnatamente i comuni.

vigenti ⁽⁶⁾.

In riferimento ai profili contenutistici, la legge fornisce un lunghissimo elenco, da più parti oggetto di critica proprio per la sua estensione (il solo art. 3, comma 1, individua svariate tematiche con le lettere da “a” ad “h” ⁽⁷⁾, cui il comma 2 aggiunge l'educazione stradale, quella alla salute e al benessere, nonché quella al volontariato e alla cittadinanza attiva).

Infine, la legge stabilisce che l'insegnamento trasversale dell'educazione civica sia oggetto delle valutazioni periodiche e finali previste dalla normativa vigente, e che sia il docente coordinatore a formulare la proposta di voto espresso in decimi, acquisendo elementi conoscitivi dai docenti cui l'insegnamento è affidato.

2. Le “Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica, ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 agosto 2019, n. 92”

L'art. 3 della l. n. 92/2019 rinvia a un decreto ministeriale la definizione delle linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica. In coerenza con una serie di documenti esistenti (Indicazioni nazionali per il curricolo delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, Indicazioni nazionali e nuovi scenari, Indicazioni nazionali per i licei e linee guida per gli istituti tecnici e professionali), le linee guida venivano chiamate a individuare, ove non già previsti, specifici traguardi per

⁶ Rispetto a tale assetto, però, la legge pare consentire, almeno in astratto e *pro futuro*, l'ipotesi di un possibile cambio di paradigma, suggerito, se del caso, dall'esperienza applicativa. L'art. 11, infatti, non prevede soltanto il consueto canale informativo sull'attuazione della legge da parte dell'Esecutivo nei confronti del Parlamento, nella fattispecie sotto forma di relazione alle Camere con cadenza biennale. Esso, infatti, stabilisce l'onere della relazione, testualmente, “anche nella prospettiva dell'eventuale modifica dei quadri orari che aggiunga l'ora di insegnamento di educazione civica”. Si tratta di una mera eventualità, alla quale si potrebbe addivenire solo dopo un certo lasso di tempo di sperimentazione della nuova normativa, ma che mette conto segnalare, poiché apre una prospettiva che avrebbe, se mai attuata, un impatto rilevante sul nostro sistema scolastico.

⁷ Costituzione, istituzioni dello Stato italiano, dell'Unione europea e degli organismi internazionali; storia della bandiera e dell'inno nazionale (a). Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 (b). Educazione alla cittadinanza digitale, secondo le disposizioni dell'art. 5 (c). Elementi fondamentali di diritto, con particolare riguardo al diritto del lavoro (d). Educazione ambientale, sviluppo ecosostenibile e tutela del patrimonio ambientale, delle identità, delle produzioni e delle eccellenze territoriali e agroalimentari (e). Educazione alla legalità e al contrasto delle mafie (f). Educazione al rispetto e alla valorizzazione del patrimonio culturale e dei beni pubblici comuni (g). Formazione di base in materia di protezione civile (h).

lo sviluppo delle competenze e obiettivi specifici di apprendimento.

Ebbene, il decreto del Ministro sopra ricordato del giugno 2020 interviene esattamente a fissare tali indicazioni, in attuazione del disposto legislativo. Esso si compone di sei articoli: art. 1 (Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica), art. 2 (Prima attuazione delle Linee guida), art. 3 (Valutazione periodica e finale), art. 4 (Misure di formazione, di accompagnamento e monitoraggio), art. 5 (Disposizioni per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano), art. 6 (Clausola di invarianza finanziaria) ⁽⁸⁾. Parte integrante del decreto, secondo quanto stabilito dall'art. 1 del medesimo, sono tre allegati: il più corposo è l'all. A, contenente le linee guida in senso stretto, cui si affiancano l'all. B (Integrazioni al Profilo delle competenze al termine del primo ciclo di istruzione riferite all'insegnamento trasversale dell'educazione civica) e l'all. C (Integrazioni al Profilo educativo, culturale e professionale dello studente a conclusione del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione, riferite all'insegnamento trasversale dell'educazione civica).

Si tratta, com'è naturale e ben si comprende, di un testo di natura tecnica, destinato prioritariamente a fornire indicazioni alle istituzioni scolastiche. Eppure, anche in forza dell'interlocuzione con il Consiglio superiore della pubblica istruzione (d'ora in avanti: CSPI), che ha formulato su di esso un apposito parere ⁽⁹⁾, se ne possono ricavare alcuni elementi utili a definire l'orientamento del Ministero su tempi e modi di attuazione della legge.

Un primo aspetto da segnalare è l'individuazione, ad opera dell'art. 2, di una fase di prima attuazione o, se vogliamo, di sperimentazione, immaginata dapprima in due poi estesi a tre anni scolastici (2020/2021, 2021/2022 e 2022/2023), su suggerimento del CSPI. In sostanza, nel primo anno i collegi dei docenti sono

⁸ Le premesse del decreto, particolarmente lunghe, danno conto tra l'altro dell'avvenuta costituzione nel maggio 2020 del Comitato tecnico scientifico per la predisposizione e validazione delle Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica, cui sarà stata affidata, verosimilmente, la relativa istruttoria.

⁹ Il parere del Consiglio superiore della pubblica istruzione, richiesto e reso in data 18 giugno 2020, può leggersi al seguente indirizzo: https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Parere+definito+LineeGuida_EducCivica_approvato_def_18062020.pdf/fc404e62-451a-7423-d493-50e05679f53f?t=1593010466954.

innanzitutto chiamati a riprogettare le attività, mentre nei due anni scolastici successivi si svolgerà il monitoraggio. Entro l'anno scolastico 2022/2023 il Ministro integrerà le Linee guida definendo i traguardi di sviluppo delle competenze, gli obiettivi specifici di apprendimento e i risultati attesi sulla base delle attività che saranno state svolte e degli esiti del monitoraggio.

Un secondo aspetto da segnalare, ricavabile dalle premesse del decreto, è dato dall'esplicito non accoglimento della richiesta formulata dal CSPI riguardo alla espressione con giudizio descrittivo della valutazione dell'insegnamento dell'educazione civica. Il CSPI aveva sottolineato l'opportunità dell'introduzione del giudizio descrittivo in tutti i gradi e tipologie di scuole, con il conseguente superamento del voto in decimi, ritenuto "poco plausibile data la trasversalità dell'insegnamento dell'educazione civica". Il decreto non accoglie la richiesta per l'espressa previsione del voto in decimi di cui all'art. 2, comma 6, della legge, ma viene fatto salvo quanto disposto per la scuola primaria dalla disposizione nel frattempo sopravvenuta di cui all'art. 1, comma 2-*bis*, d.l. n. 22/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 41/2020 ("Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato, **nonché in materia di procedure concorsuali e di abilitazione e per la continuità della gestione accademica**")⁽¹⁰⁾. In sostanza, la valutazione per l'insegnamento dell'educazione civica sarà formulata mediante un voto espresso in decimi, salvo che per la scuola primaria, dove vi sarà un giudizio descrittivo.

Un terzo aspetto da segnalare, anch'esso ricavabile dalle premesse del decreto, attiene alle risorse. Il CSPI, condividendo la scelta di dare centralità e organicità all'insegnamento dell'educazione civica, osservava che ne "dovrebbero discendere consequenziali scelte di politiche di investimento; mentre assistiamo ancora una

¹⁰ Si tratta di uno dei provvedimenti adottati nel corso dell'emergenza sanitaria. In fase di conversione del decreto legge, il Parlamento ha previsto che "In deroga all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 62, dall'anno scolastico 2020/2021, la valutazione finale degli apprendimenti degli alunni delle classi della scuola primaria, per ciascuna delle discipline di studio previste dalle indicazioni nazionali per il curricolo è espressa attraverso un giudizio descrittivo riportato nel documento di valutazione e riferito a differenti livelli di apprendimento, secondo termini e modalità definiti con ordinanza del Ministro dell'istruzione".

volta, a interventi sull'esistente e a costo zero", per poi concludere che "pur consapevoli che il testo in esame è coerente con quanto previsto dalla Legge 92/2019, il CSPI auspica che il Ministro si adoperi presso il Parlamento affinché si trovino finanziamenti per l'insegnamento dell'Educazione Civica". Ma anche in questo caso il decreto ritiene di non accogliere la richiesta, proprio per il contrasto con l'espressa previsione dell'art. 2, comma 8, l. n. 92/2019, ai sensi della quale dall'istituzione dell'insegnamento "non devono derivare incrementi o modifiche dell'organico del personale scolastico" ⁽¹¹⁾.

3. Il valore attribuito nelle Linee guida alla conoscenza della Costituzione: un quadro in chiaroscuro

Nel formulare un primo commento sulla legge, si era avuto modo di osservare a suo tempo che l'art. 4 (Costituzione e cittadinanza) segnava un salto di qualità rispetto all'intera evoluzione dell'insegnamento dell'educazione civica nel nostro Paese. Il comma 1 e il comma 3, infatti, sembravano saldarsi tra loro nel senso di prevedere la conoscenza della Costituzione come "il" fondamento dell'insegnamento dell'educazione civica, il testo cui gli alunni di ogni livello (dell'infanzia, del primo e del secondo ciclo) devono essere introdotti, il documento rientrante tra le competenze che tutti gli studenti, di ogni percorso di istruzione e formazione, devono conseguire. Mai ci si era spinti a tanto in passato, in maniera così esplicita, e ciò non poteva che essere valutato con favore ⁽¹²⁾.

Ebbene, in conclusione di queste brevi note, si tratta di verificare se quelle affermazioni di principio della legge trovano conferma nelle Linee guida da ultimo approvate, in particolare nell'all. A al testo del decreto. Da questo punto di vista, il quadro sembra presentarsi in chiaroscuro.

I commenti giornalistici alle Linee guide hanno subito sottolineato l'individuazione

¹¹ Si sarebbe verosimilmente potuto richiamare anche l'art. 13, che prevede una esplicita clausola di invarianza finanziaria in relazione all'attuazione dell'intera legge.

¹² Semmai, si osservava, la rilevanza di questi passaggi contenuti nell'art. 4 avrebbe forse consigliato una loro diversa collocazione nel testo della legge, a ridosso dei primi due articoli, e prima delle indicazioni contenutistiche dell'art. 3, proprio perché la Carta costituzionale pareva fuoriuscire dall'insieme degli altri contenuti, per ergersi a fondamento dell'insegnamento stesso.

di tre nuclei concettuali che vengono riconosciuti, dal punto di vista contenutistico, come i pilastri della legge. Il primo rappresentato da “Costituzione, diritto (nazionale e internazionale), legalità e solidarietà”, il secondo da “Sviluppo sostenibile, educazione ambientale, conoscenza e tutela del patrimonio e del territorio”, il terzo dalla “Cittadinanza digitale” (13).

Si nota, in ciò, il tentativo, piuttosto evidente, di ricondurre a sintesi il corposo elenco di materie e temi indicati dal legislatore. Un'operazione che può avere un pregio di chiarezza e semplificazione, e tale da risultare tutto sommato in linea con lo spirito dell'atto legislativo, anche se a rischio di qualche sovrapposizione o imprecisione (sono le stesse Linee guida a segnalare tra gli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU l'eguaglianza tra i soggetti, il lavoro dignitoso, un'istruzione di qualità, ecc., rientranti nel secondo pilastro ma inevitabilmente tali da trovare comunque previsione e tutela in molti articoli della Costituzione). Così come si può apprezzare la circostanza per cui il dettato costituzionale viene detto rappresentare “il primo e fondamentale aspetto da trattare”. Certo è, però, che questa primazia deve conciliarsi, nelle scelte del documento, con gli altri due ambiti (sviluppo sostenibile e cittadinanza digitale), il secondo dei quali, pur in sé di spessore ed effettivamente assai valorizzato dalla stessa legge (che vi dedica un apposito articolo, il 5), non sembra in vero condividere con la conoscenza della Costituzione il medesimo rilievo ai fini della formazione di una cittadinanza attiva e responsabile, oltre che di promozione di una partecipazione alla vita delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri.

¹³ Con riguardo al primo, in particolare, esso viene così definito: “La conoscenza, la riflessione sui significati, la pratica quotidiana del dettato costituzionale rappresentano il primo e fondamentale aspetto da trattare. Esso contiene e pervade tutte le altre tematiche, poiché le leggi ordinarie, i regolamenti, le disposizioni organizzative, i comportamenti quotidiani delle organizzazioni e delle persone devono sempre trovare coerenza con la Costituzione, che rappresenta il fondamento della convivenza e del patto sociale del nostro Paese. Collegati alla Costituzione sono i temi relativi alla conoscenza dell'ordinamento dello Stato, delle Regioni, degli Enti territoriali, delle Autonomie Locali e delle Organizzazioni internazionali e sovranazionali, prime tra tutte l'idea e lo sviluppo storico dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite. Anche i concetti di legalità, di rispetto delle leggi e delle regole comuni in tutti gli ambienti di convivenza (ad esempio il codice della strada, i regolamenti scolastici, dei circoli ricreativi, delle Associazioni...) rientrano in questo primo nucleo concettuale, così come la conoscenza dell'Inno e della Bandiera nazionale”.

Un ultimo aspetto da sottolineare riguarda la prima sezione delle Linee guida, dedicata al quadro normativo in cui si inserisce il nuovo insegnamento dell'educazione civica. Qui, infatti, si rinviene il passaggio forse più significativo riguardante la Costituzione, che la legge n. 92/2019 pone "a fondamento dell'educazione civica" e "riconosce non solo come norma cardine del nostro ordinamento, ma anche come criterio per identificare diritti, doveri, compiti, comportamenti personali e istituzionali, finalizzati a promuovere il pieno sviluppo della persona e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La Carta è in sostanza un codice chiaro e organico di valenza culturale e pedagogica, capace di accogliere e dare senso e orientamento in particolare alle persone che vivono nella scuola e alle discipline e alle attività che vi si svolgono".

Si potrebbe, certo, molto discutere sulla parte finale del passaggio richiamato (la Carta costituzionale come codice di valenza culturale e pedagogica...), ma qui ci si limiterà a osservare che l'intero periodo non era, in vero, previsto nel testo base predisposto dal Ministro e che la presenza nel testo finale si deve a una espressa modifica suggerita dal CSPI nel proprio parere.

In conclusione, e indipendentemente dal percorso che ha condotto ad accogliere tale sollecitazione nel documento, l'augurio è che l'attuazione del nuovo insegnamento sia realmente coerente con la centralità che alla conoscenza della Costituzione va riconosciuta (non solo, ma certamente anche) ai fini dell'educazione civica.