Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Dipartimento per l'Istruzione

Direzione Generale per gli Ordinamenti del Sistema Nazionale di Istruzione e per l'Autonomia Scolastica

Segreteria del Consiglio Nazionale della P.I.

MIURAOODGOS prot. n. 11905 **Roma, 17.11.2008**

All'On.le Ministro - **S E D E**

Oggetto: Parere sul: *"Progetto nazionale di sperimentazione ex art. 11 del DPR n. 275/1999 relativo all'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione"*

Adunanza del 17 novembre 2008

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Vista la nota prot. n. 10622 del 9 ottobre 2008 (Dipartimento per l'Istruzione – Direzione Generale per gli Ordinamenti del Sistema nazionale di Istruzione e per l'Autonomia Scolastica - Ufficio I) con la quale è stato richiesto il parere del C.N.P.I. in merito all'argomento in oggetto;

Visti Gli artt. 24 e 25 del D.L.vo n. 297 del 16.04.1994;

Vista La relazione della Commissione consiliare, appositamente costituita per l'esame istruttorio, ed incaricata di riferire al Consiglio in ordine all'argomento in oggetto specificato;

dopo ampio ed approfondito dibattito;

esprime il proprio parere nei seguenti termini:

Nel ribadire l'importanza di una conoscenza approfondita degli assetti sociali e dell'organizzazione politica di uno Stato per tutti coloro che vi abitano e vi lavorano, delle regole e dei valori che sono a fondamento del nostro paese, il CNPI vuole sottolineare, in premessa, il ruolo decisivo della scuola in questo particolare percorso di conoscenza finalizzato a una maggiore consapevolezza dei propri diritti e doveri fin dall'età scolare.

Un impegno non estraneo alla cultura della scuola e alla pratica educativa, sottoscritto fin dal 1947 nell'Assemblea Costituente.

In un tempo di trasformazioni profonde, di non sempre facile interpretazione, è doveroso e importante per il CNPI legare, ancora una volta, la scuola e la società a questo preciso impegno nei confronti delle giovani generazioni, sottoscrivendo un rinnovato patto educativo nel segno dei principi e dei valori costituzionali, una scelta che non rinunci al confronto di posizioni ideali e culturali, che sappia lavorare per idee condivise di uguaglianza, di equità, di giustizia, di solidarietà, di cooperazione.

Alterne vicende non hanno sempre consentito alla scuola italiana di muoversi armonicamente su questo terreno di innovazione, di ricerca e sperimentazione. Pur in presenza di esperienze importanti sul piano formativo, è mancato, come in altri casi, il ritorno in termini di documentazione e diffusione del lavoro delle scuole, soprattutto è mancato il sostegno alla ricerca culturale e didattica in questo ambito.

In questo senso assume particolare significato l'istituto della sperimentazione come strumento a disposizione della comunità tecnico - professionale, purché essa trovi reali supporti per far crescere interventi culturali ed educativi in un'area di sapere così composita e delicata, supporti che sostengano l'autonomia delle scuole.

Le esperienze in atto sulla valorizzazione della Costituzione realizzate dalle scuole

Numerose scuole hanno messo in atto, in tutti questi anni, di propria iniziativa, in collaborazione con gli enti locali (Comuni, Province, Regioni) e con le associazioni culturali presenti sul territorio, significative esperienze sul terreno della conoscenza della Carta Costituzionale e dell'educazione alla cittadinanza, attraverso il coinvolgimento di tutte le discipline e di tutti i soggetti interessati, costruendo forme di partecipazione democratica, per combattere l'illegalità diffusa e contribuire a trasformare i comportamenti sociali.

Le discrasie, laddove esistono, non sono imputabili a un lavoro che è mancato, se mai esse sono spesso il risultato di una difficoltà di comunicazione fra quel che avviene a scuola e quel che avviene fuori, nel territorio, nella società.

L'educazione alla cittadinanza e il suo sviluppo nei curricoli nella prospettiva europea

L'educazione alla cittadinanza nelle scuole in Europa (Quaderni di Eurydice n. 24, 2005) rappresenta una delle documentazioni più recenti per comprendere il contesto culturale europeo e le politiche educative a riguardo. Un terreno a cui ancorare, a parere del CNPI, più compiutamente l'analisi e la proposta per la scuola italiana. E' convinzione del CNPI che si educhi istruendo e che tutte le aree del sapere abbiano come idea forte il concetto stesso di cittadinanza democratica.

La scelta stessa dell'Unione Europea che ha inteso rafforzare, per il tramite dell'educazione alla cittadinanza, la coesione sociale e la solidarietà nella società contemporanea, sembra al CNPI un campo da promuovere e sostenere di ricerca condivisa, non rinunciando alle specificità prescelte nella scuola italiana per questo ambito di azione educativa. A titolo puramente esemplificativo si richiama, in questa sede, l'importanza di un percorso di condivisione, fra gli altri, dello stesso concetto di cittadinanza nelle diverse aggettivazioni: *"attiva"*, *"responsabile"*, *"democratica"*.

Il Consiglio d'Europa ha da tempo prescelto la dizione *"cittadinanza democratica"*, sollecitando le istituzioni a un approccio unitario per raccogliere la sfida di una educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani, nel segno di principi e valori fondamentali.

Sviluppare negli studenti alle diverse età una cultura politica, un pensiero critico, attitudini e valori, una partecipazione attiva (id, 2005) rappresenta per la scuola europea un orizzonte di senso in cui riscrivere l'azione educativa e didattica. Una strada tutta da percorrere (e tutta in salita) se si compara il termine cittadinanza per come è inteso nelle lingue nazionali, per i suoi campi di significato, per le stesse fonti in cui trova fondamento.

Diverso è anche nei paesi europei l'approccio curricolare, coerentemente con la diversa organizzazione del lavoro nella comunità scolastica, per le diverse caratteristiche del territorio (contesti sociali ed economici, istituzioni, aree metropolitane, comunità montane …).

Si confrontano, a seconda del livello di istruzione e di strutturazione del curricolo, tre opzioni culturali che vedono l'educazione alla cittadinanza come materia separata (obbligatoria o opzionale) o come ambito integrato in un'area di sapere o come tematica a forte valenza educativa e trasversale, coerentemente con la storia e la cultura dei paesi europei.

Proprio questa diversa impostazione induce il CNPI a chiedere al Ministro di compiere una riflessione più puntuale sulla proposta di sperimentazione formulata, anche in rapporto alle più recenti fonti culturali che, nel nostro paese, hanno dato indicazioni agli insegnanti per la costruzione del curricolo di scuola richiamando l'attenzione sul paradigma della complessità della società contemporanea.

Ci si riferisce in particolare alle Indicazioni per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione e ai Documenti allegati al regolamento di prima attuazione dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione (Assi culturali e competenze chiave per la cittadinanza), ancora per quest'anno oggetto di sperimentazione nelle scuole, da cui emerge un scelta orientata verso traguardi di competenze di cittadinanza, fin dalla scuola dell'infanzia, coerente con le sollecitazioni delle Raccomandazioni degli organismi dell'Unione, per la ricerca di situazioni di insegnamento/apprendimento fortemente orientate verso traguardi di competenza di cittadinanza.

L'intero impianto curricolare, inoltre, fa esplicito riferimento al testo costituzionale e all'educazione alla cittadinanza a garanzia di cittadini attivi, responsabili, democratici.

Le stesse competenze chiave di cittadinanza attese a conclusione del percorso di istruzione obbligatoria si alimentano del rapporto con i saperi disciplinari descritti negli assi culturali per il biennio della scuola superiore e nei campi di esperienze e nelle aree disciplinari nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo di istruzione.

Una scelta di campo che assegna un ruolo importante alla scuola, alla dimensione formativa delle discipline, agli ambienti di apprendimento, alla stessa idea di insegnamento/apprendimento, alla valutazione.

In questo ambito la scuola trova occasione per una riflessione, con una specifica attenzione alle cosiddette competenze civiche (*civic competences*), oggi oggetto di ricerca attenta dei gruppi di lavoro e di ricerca in ambito europeo, cui anche il nostro paese dà un contributo importante, in termini di repertori di conoscenze, abilità, atteggiamenti, valori e comportamenti.

In un contesto in cui curricoli e traguardi di competenza sono al centro del lavoro della scuola occorre seriamente prendere in considerazione l'esigenza di raccogliere le migliori esperienze che saranno realizzate durante questo anno scolastico per garantire uno sviluppo al sistema scolastico italiano nella direzione degli impegni sottoscritti in ambito europeo.

A riguardo si intendono richiamare anche tutte quelle variabili che possono rendere esplicita l'esperienza dell'educazione alla cittadinanza nell'agire educativo (dal clima della classe e della scuola alla laboratorialità, alle aree di contenuto agli obiettivi di apprendimento)

Quello delle competenze chiave, culturali per la cittadinanza rappresenta un punto importante, irrinunciabile cui ancorare anche la proposta di sperimentazione.

Il CNPI, tuttavia, segnala il rischio derivante dall'introduzione, a questo punto dell'anno scolastico, di innovazioni così significative. Infatti il POF è stato presentato lo scorso gennaio all'atto delle iscrizioni, ai genitori e agli studenti; esso è in una fase avanzata di attuazione, resa compatibile con le scelte culturali e organizzative adottate, con le risorse umane e professionali assegnate e con il tempo scuola.

Nel merito

Il CNPI ha preso in esame lo Schema di Decreto Ministeriale unitamente al Progetto di Sperimentazione Nazionale *"insegnamento di cittadinanza e Costituzione"* trasmessi per il suo parere.

Considerato che le intenzioni, espresse nel decreto e nel documento collegato non possono non essere condivise, si ravvisa comunque la necessità di meglio esplicitare, nel testo dell'articolato, gli elementi certi che dovranno caratterizzare il percorso sperimentale delle scuole che intendano aderirvi, al fine di ottenere quelle indicazioni utili a sostenere e a confermarne le scelte di fondo che hanno ispirato la stessa sperimentazione.

E' necessario, comunque, tenere presente che i documenti tracciano un percorso di fatto limitato ad una parte del corrente anno scolastico, essendo ipotizzata al 1° settembre 2009 la ridefinizione dei curricoli nei diversi ordini di scuola dei piani di studio e dei *"quadri-orari"*, come previsto dall'art. 64 della legge 6.8.2008, n. 133, di conversione del decreto-legge 25.6.2008, n. 112.

Il CNPI non può non richiamare l'attenzione del Ministro sulla situazione scolastica, con riguardo sia agli aspetti organizzativi che ai contenuti dei piani dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche autonome, che stanno traducendo in termini operativi scelte di politica scolastica condizionata dalla riduzione delle risorse economico-finanziarie.

La ridefinizione dei curricoli e degli orari, gli interventi previsti per la scuola primaria mettono in discussione le numerose e variegate soluzioni che le stesse scuole autonome hanno messo in essere sia in applicazione dei percorsi sperimentali richiamati in premessa, sia come risposta a comportamenti non ortodossi e non rispettosi dei principi e dei valori sanciti nella nostra Carta Costituzionale.

Lo specifico monte-ore (settimanale o complessivo) così come previsto nel documento *"Progetto di sperimentazione nazionale – Insegnamento di cittadinanza e Costituzione"*, inoltre, riduce notevolmente il tempo dedicato alle materie comprese nell'area storico-geo-grafica o socio-economica della scuola secondaria con conseguenti ricadute, sul piano organizzativo e didattico per i docenti delle classi di concorso indicate nel progetto stesso (A019 - A037 - A043 - A050), tempi ed organizzazione del lavoro, peraltro, già messi in discussione dal Piano programmatico di interventi inviato alle Commissioni parlamentari per il prescritto parere.

Per la scuola primaria il CNPI rileva, invece, come la scelta di un tempo di insegnamento affidato - in un contesto che prevede più docenti - all'insegnante dell'area storico-geografica secondo una programmazione didattica trasversale pare contraddittorio e, comunque, difficilmente praticabile e gestibile a fronte della *"nuova"* soluzione ordinamentale prevista dal comma 1 dell'art. 4 (maestro unico) della stessa legge che sostiene il percorso sperimentale (legge 169 del 30.10.2008).

La scelta prospettata per la scuola dell'infanzia di considerare il "nuovo" insegnamento compito di *tutti gli insegnanti coinvolti nell'azione didattica*, costituisce per il CNPI elemento di forte riconoscimento e di valorizzazione delle scelte ordinamentali e di contenuto già in essere.

Circa la prescrizione, attraverso la sperimentazione, di *testare adeguati strumenti e modalità di valutazione,* si rileva che l'art. 3 della legge 169 del 30.10.2008 ha introdotto, anche nel Ciclo primario (scuola primaria e scuola secondaria di 1° grado), la *"valutazione periodica ed annuale degli apprendimenti degli alunni e la certificazione delle competenze da essi acquisite … dell'esame finale del ciclo … mediante l'attribuzione di voti espressi in decimi"* e che, a mente dell'art. 2 della legge citata, nelle scuole secondarie di 1° e 2° grado *"in sede di scrutinio intermedio e finale viene valutato il comportamento di ogni studente … da effettuare mediante l'attribuzione di un voto numerico espresso in decimi"*.

Quanto sopra fa emergere la questione, con riferimento alla *"nuova"* disciplina "Cittadinanza e costituzione", di una valutazione degli alunni che va oltre la semplice misurazione dell'acquisizione di conoscenze teoriche se non altro perché, come peraltro indicato negli obiettivi del progetto di sperimentazione, lo sviluppo di competenze pratiche e sociali così come le attitudini ed i comportamenti degli alunni, l'interiorizzazione di valori e la co-definizione di un clima favorevole nell'istituzione scolastica sono difficilmente misurabili e non possono essere oggetto di una valutazione formale.

Relativamente all'art. 5 della bozza di Decreto, il CNPI, ferme le competenze di INVALSI e Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, ritiene che solo tempi più distesi unitamente ad una puntuale definizione degli obiettivi di apprendimento specifici, dell'orario dedicato, della consistenza disciplinare dell'insegnamento di *"Cittadinanza e Costituzione"*, possano sostenere le procedure di validazione che *in itinere* rilevino processi ed esiti.

L'organizzazione del sistema di validazione dovrà essere snella e raccordata ai tempi di ridefinizione delle Indicazioni per i contenuti essenzializzati di ogni disciplina.

Su questa base il CNPI esprime parere favorevole sulla bozza di decreto e impegna il Ministro a modificarla tenendo conto delle osservazioni sopra formulate e si riserva per le osservazioni contenute nella premessa e per gli specifici problemi del quadro ordinamentale e organizzativo evidenziati, di esprimere una puntuale valutazione sull'eventuale opportunità e sulle modalità di attuazione di un insegnamento di *"Cittadinanza e Costituzione"* come disciplina autonoma, approfondendo anche le problematiche della valutazione delle conoscenze/competenze disciplinari e del comportamento degli alunni in sede di definizione del quadro ordinamentale e delle annunciate linee guida per la *"nuova disciplina"*.

Il Segretario	Il Vice Presidente
Maria Rosario Cocca	Mario Guglietti