



Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica

A.C. T.U. 682 ed abb.

Dossier n° 39 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
18 aprile 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	T.U. 682 ed abb.
Titolo:	Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Date:	
adozione quale testo base:	17 aprile 2019
Commissione competente :	VII Cultura
Sede:	referente

Premessa

Il testo unificato delle proposte di legge di iniziativa parlamentare A.C. 682 e abb. – elaborato dal comitato ristretto, e approvato dalla VII Commissione nella seduta del 17 aprile 2019 – si prefigge l'**introduzione dell'insegnamento dell'educazione civica** nel primo e nel secondo ciclo di istruzione e l'avvio di iniziative di sensibilizzazione al tema della cittadinanza responsabile nella scuola dell'infanzia.

A tal fine, si prevede, tra l'altro, l'abrogazione dell'[art. 1 del D.L. 137/2008 \(L. 169/2008\)](#), che ha introdotto l'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione.

Al riguardo si ricorda, preliminarmente, che l'insegnamento delle diverse discipline nelle scuole di ogni ordine e grado, precedentemente regolato da programmi didattici nazionali, è ora disciplinato dal **Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF)**, predisposto da ogni istituzione scolastica, il cui perno è il **curricolo**, che viene redatto dalle medesime istituzioni, nel rispetto degli orientamenti e dei vincoli posti dalle **Indicazioni nazionali**.

In particolare, il Piano dell'offerta formativa (in precedenza, predisposto ogni anno, oggi – in base a quanto disposto dalla [L. 107/2015](#) –; triennialmente) è subentrato ai programmi didattici nazionali a seguito del riconoscimento dell'autonomia scolastica ([art. 21 della L. 59/1997](#) e [DPR 275/1999](#)).

Per quanto concerne i **curricoli**, l'[art. 8 del DPR 275/1999](#), recante disciplina dell'autonomia scolastica, ha distinto al loro interno una **quota nazionale obbligatoria** ed una **quota riservata alle istituzioni scolastiche**, affidandone la determinazione ad un decreto ministeriale.

E', dunque, intervenuto il [DM 28 dicembre 2005](#) (le cui linee sono poi state confermate dal [DM 13 giugno 2006, n. 47](#)) che, per il secondo ciclo di istruzione, ha identificato nel **20%** dei curricoli la **quota oraria rimessa alle istituzioni scolastiche**, da utilizzare nell'ambito degli indirizzi definiti dalle regioni. In seguito, con nota Prot. 721 del 22 giugno 2006 il Ministero ha specificato che la quota del 20% deve intendersi applicabile **ad ogni ordine e grado di istruzione**.

Tale scelta è stata poi confermata dall'[art. 64 del D.L. 112/2008 \(L. 133/2008\)](#), che ha previsto, fra l'altro, la **ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuole**, anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari (v. *infra*).

Il quadro storico-normativo

L'insegnamento nella **scuola secondaria di primo e di secondo grado** della disciplina **Educazione civica** è stato introdotto dal [DPR 585/1958](#) che, a tal fine, ha previsto, dall'a.s. 1958/1959, l'**integrazione dei programmi di insegnamento della storia con quelli di educazione civica** ad esso allegati.

In particolare, il DPR – evidenziato che «l'espressione "educazione civica" con il primo termine "educazione" si immedesima con il fine della scuola e col secondo "civica" si proietta verso la vita sociale, giuridica, politica, verso cioè i principi che reggono la collettività e le forme nelle quali essa si concreta» – aveva designato per il suo insegnamento il **docente di storia**. Indicando, dunque, i **programmi** da seguire, rispettivamente, nella scuola secondaria di primo e di secondo grado, aveva stabilito che, nell'ambito dell'orario fissato per l'insegnamento della

storia, il docente doveva destinare **due ore mensili** alla trattazione degli argomenti indicati.

Lo stesso DPR aveva evidenziato che "Nulla è da dire per quanto riguarda il ciclo della **scuola primaria**, per la quale si è provveduto col [decreto del Presidente della Repubblica 14 giugno 1955, n. 503](#)".

Nel [DPR 503/1955](#), recante i programmi per la **scuola primaria**, infatti, si era già fatto riferimento all'**Educazione morale e civile**.

In seguito, con l'approvazione dei nuovi programmi didattici per la scuola primaria disposta con il [DPR 104/1985](#), a decorrere dall'a.s. 1987/1988 (per le classi prime), l'Educazione morale e civile assunse la nuova denominazione di **Educazione alla convivenza democratica**.

Successivamente, nello **Statuto delle studentesse e degli studenti** adottato con [DPR 249/1998](#), la scuola è stata definita come "comunità di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni. In essa ognuno, con pari dignità e nella diversità dei ruoli, opera per garantire" – per quanto qui interessa – "la **formazione alla cittadinanza**".

Ancora dopo, la [L. 53/2003](#) – nel rimettere a regolamenti di delegificazione l'individuazione del **nucleo essenziale dei piani di studio scolastici** per la **quota nazionale** relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività (art. 7, co. 1, lett. a)) – ha stabilito:

- all'art. 2, co. 1, lett. b), che, nell'ambito del sistema educativo di istruzione e formazione, sono promossi il conseguimento di una **formazione spirituale e morale, anche ispirata ai principi della Costituzione**, e lo sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, alla comunità nazionale ed alla civiltà europea;

- all'art. 2, co. 1, lett. f), il principio secondo cui la scuola primaria ha il fine, tra l'altro, di **educare ai principi fondamentali della convivenza civile**.

In tal senso, con le **Indicazioni nazionali** per la scuola primaria e per la scuola secondaria di primo grado, di cui agli allegati B e C al [d.lgs. 59/2004](#) – emanato in attuazione della stessa [L. 53/2003](#) –; fu introdotta l'**Educazione alla convivenza civile**, che comprendeva l'educazione alla cittadinanza, nonché l'educazione stradale, ambientale, alla salute, alimentare e all'affettività.

A sua volta, l'art. 1, co. 5, del [d.lgs. 226/2005](#) – emanato in attuazione della medesima [L. 53/2003](#), e recante norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo – ha stabilito che i percorsi si propongono, tra l'altro, il fine comune di promuovere l'**educazione alla convivenza civile**, la crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il saper essere, il saper fare e l'agire, e la riflessione critica su di essi, nonché di incrementare l'autonoma capacità di giudizio e l'esercizio della responsabilità personale e sociale.

Ancora in seguito, l'**art. 1** del [D.L. 137/2008](#) ([L. 169/2008](#)) ha previsto che, a decorrere dall'a.s. 2008/2009, oltre ad una **sperimentazione nazionale**, ai sensi dell'**art. 11 del DPR 275/1999**, dovevano essere attivate iniziative di sensibilizzazione e di formazione del personale al fine di favorire l'acquisizione nel **primo e nel secondo ciclo** di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a **Cittadinanza e Costituzione**, nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale e del monte ore complessivo previsto per le stesse. Ha altresì previsto che iniziative analoghe dovevano essere avviate nella **scuola dell'infanzia**.

Nel **marzo 2009**, il MIUR – facendo seguito alla [C.M. n. 100 dell'11 dicembre 2008](#), che recava, tra l'altro, le prime informazioni sull'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione, sollecitava le scuole ad approfondire temi, valori e regole a fondamento della convivenza civile e ad inserirli, per quanto possibile, nella programmazione degli interventi formativi – ha diramato il **documento di indirizzo per la sperimentazione dell'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione**. Il documento illustrava i nuclei tematici e gli obiettivi di apprendimento caratterizzanti l'insegnamento, affidando alle scuole e ai docenti il compito di distribuire i contenuti declinati nell'arco dei diversi anni di corso. In particolare:

- per la **scuola dell'infanzia**, le conoscenze e le abilità specifiche da trasmettere riguardavano il concetto di famiglia, di scuola e di gruppo come comunità di vita;

- per la **scuola primaria**, si prevedeva l'insegnamento delle prime nozioni sulla Costituzione e sulla convivenza, i diritti fondamentali dell'uomo, il significato delle formazioni sociali, l'importanza della tutela del paesaggio, alcune basilari nozioni di sicurezza stradale, la salvaguardia della salute, il valore del rispetto delle regole;

- per la **scuola secondaria**, si prevedeva lo studio della Costituzione, con una particolare attenzione ai diritti e ai doveri del cittadino e il diritto internazionale in materia di diritti umani. Il riferimento alla legalità era presente in vari passaggi.

Nello stesso anno, per il **primo ciclo di istruzione**, l'art. 5 del [DPR 89/2009](#) - emanato in attuazione dell'**art. 64 del D.L. 112/2008** - nello stabilire il **quadro orario** settimanale e annuale per l'insegnamento delle discipline nella **scuola secondaria di primo grado** – tra cui, Italiano, Storia e Geografia, a cui sono riservate 9 ore settimanali e 297 ore annuali (per il tempo prolungato: 15 ore settimanali e 495 ore annuali) –, ha previsto che l'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione è inserito nell'**area disciplinare storico-geografica**. Per la **scuola primaria** – per cui **non è stato definito uno specifico quadro orario** –, l'art. 4, co. 9, ha rimandato per l'acquisizione delle conoscenze e delle competenze relative a Cittadinanza e Costituzione all'applicazione dell'**art. 1 del D.L. 137/2008**.

Al riguardo, le **Indicazioni nazionali per il primo ciclo**, adottate con il [DM 254/2012](#), sottolineano come è compito peculiare di questo ciclo scolastico porre le **basi per l'esercizio della cittadinanza attiva**. Obiettivi irrinunciabili dell'educazione alla cittadinanza sono la costruzione del **senso di legalità** e lo sviluppo di un'**etica della responsabilità**, che si realizzano nel dovere di scegliere e agire in modo consapevole e che implicano l'impegno a elaborare idee e a promuovere azioni finalizzate al miglioramento continuo del proprio contesto di vita. Accanto a ciò, si prevede la **prima conoscenza della Costituzione**, attraverso cui gli alunni imparano a riconoscere e a rispettare i valori in essa sanciti e tutelati.

Da ultimo, nel documento **Indicazioni nazionali e nuovi scenari** – predisposto dal Comitato Scientifico Nazionale per le Indicazioni Nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, e [presentato il 22 febbraio 2018](#) – è stata proposta alle scuole una rilettura delle Indicazioni nazionali emanate nel 2012 attraverso la lente delle **competenze di cittadinanza**, di cui si propone il rilancio e il rafforzamento.

Per il **secondo ciclo di istruzione**, l'art. 10, co. 7, del [DPR 89/2010](#) – sempre emanato in attuazione dell'[art. 64 del D.L. 112/2008](#) –; ha disposto che, nei percorsi dei **licei**, le attività e gli insegnamenti relativi a Cittadinanza e Costituzione si sviluppano nell'ambito delle **aree storico-geografica e storico-sociale** e **nel monte ore complessivo in esse previsto**, con riferimento all'insegnamento di «Diritto ed economia» o, in mancanza di quest'ultimo, all'insegnamento di «Storia e Geografia» e «Storia» (si tratta: per il liceo classico, di 99 ore annue per ciascun anno di corso; per il liceo scientifico, il liceo linguistico, il liceo artistico e il liceo musicale e coreutico, di 99 ore annue per ciascun anno del primo biennio e di 66 ore annue per ciascun anno del secondo biennio e nell'ultimo anno di corso; per il liceo delle scienze umane, di 66 ore annue per ciascun anno di corso).

In particolare, il [DM 211/2010](#), recante le **Indicazioni nazionali per i licei**, evidenzia che "l'acquisizione delle competenze relative a Cittadinanza e Costituzione investe globalmente il percorso scolastico, su almeno tre livelli. Innanzitutto, nell'ambito della Storia e della Filosofia, lo studente è chiamato ad apprendere alcuni nuclei fondamentali relativi all'intreccio tra le due discipline e il diritto, anche nei percorsi che prevedono l'insegnamento di Diritto ed Economia (cui, in questo caso, «Cittadinanza e Costituzione» è affidata). In secondo luogo, la vita stessa nell'ambiente scolastico rappresenta, ai sensi della normativa vigente, un campo privilegiato per esercitare **diritti e doveri di cittadinanza**. In terzo luogo, è l'autonomia scolastica, nella ricchezza delle proprie attività educative, ad adottare le strategie più consone al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Documento di indirizzo".

Anche per gli **istituti tecnici** e gli **istituti professionali**, rispettivamente, l'art. 5, co. 1, lett. e), del [DPR 88/2010](#) e l'art. 5, co. 1, lett. e), del [DPR 87/2010](#) hanno stabilito che attività e insegnamenti relativi a Cittadinanza e Costituzione sono previsti in tutti i percorsi. In particolare, gli Allegati A ai DPR hanno disposto che tali attività e insegnamenti coinvolgono tutti gli ambiti disciplinari e si sviluppano, in particolare, in quelli di interesse storico-sociale e giuridico-economico.

Al riguardo, le **Linee guida** per il passaggio al nuovo ordinamento degli **istituti tecnici**, emanate, per il primo biennio, con [Direttiva 57/2010](#) e quelle per il passaggio al nuovo ordinamento degli **istituti professionali**, emanate, sempre per il primo biennio, con [Direttiva 65/2010](#), evidenziano, in particolare, che in tale biennio l'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione è attuato attraverso lo studio della Costituzione Italiana, dell'Unione europea e delle grandi organizzazioni internazionali, nonché dei concetti di norma giuridica e fonti del diritto e della loro codificazione e che assume grande rilevanza anche il tema dell'educazione finanziaria e del relativo grado di "alfabetizzazione" dei cittadini (financial literacy).

Per il secondo biennio e l'ultimo anno, le Linee guida emanate con [Direttiva 4/2012](#) (istituti tecnici) e con [Direttiva 5/2012](#) (istituti professionali), relativamente alle competenze storico-sociali, sottolineano, in particolare, che "organici raccordi tra le discipline delle Aree di indirizzo e la Storia possono essere sviluppati, inoltre, attraverso le attività e gli insegnamenti relativi a «Cittadinanza e Costituzione» che consentono di superare la separatezza disciplinare con la valorizzazione ed il potenziamento della dimensione civico-sociale delle discipline stesse".

Ancora in seguito, l'art. 1, co. 7, lett. d), della [L. 107/2015](#) ha inserito fra gli obiettivi del potenziamento dell'offerta formativa lo **sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica** attraverso la valorizzazione dell'educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture, il sostegno dell'assunzione di responsabilità nonché della solidarietà e della cura dei beni comuni e della consapevolezza dei diritti e dei doveri.

Da ultimo, l'art. 2, co. 4, del [d.lgs. 62/2017](#) –; emanato sulla base dell'art. 1, co. 180 e 181, lett. i), della stessa [L. 107/2015](#) e recante norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato – ha disposto che nell'ambito del primo ciclo sono **oggetto di valutazione le attività svolte nell'ambito di Cittadinanza e Costituzione**. Ciò si è applicato già dall'a.s. 2017-2018.

A sua volta, l'art. 17, co. 10, ha disposto che il **colloquio** previsto nell'**esame di Stato** conclusivo del secondo ciclo accerta anche le **conoscenze e competenze maturate dal candidato nell'ambito delle attività relative a Cittadinanza e Costituzione**. Tale previsione si applicherà dall'a.s. 2018-2019 in corso.

Per completezza, si ricorda, infine, che la [L. 222/2012](#) ha disposto che, a decorrere dall'a.s. 2012/2013, nelle scuole di ogni ordine e grado, nell'ambito delle attività finalizzate all'acquisizione delle conoscenze e delle competenze relative a Cittadinanza e Costituzione, sono organizzati percorsi didattici, iniziative e incontri celebrativi finalizzati ad informare e a suscitare la riflessione sugli eventi e sul significato del Risorgimento, nonché sulle vicende che hanno condotto all'Unità nazionale, alla scelta dell'**inno di Mameli** e della **bandiera nazionale** e all'approvazione della Costituzione.

A livello europeo, si ricorda, anzitutto, che la [Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 \(2006/962/UE\)](#), relativa alle **competenze chiave** per l'apprendimento permanente, definisce le competenze alla stregua di una combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto, ed evidenzia che le competenze chiave sono quelle di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione.

Il quadro di riferimento delinea **8 competenze chiave**, tra cui le **Competenze sociali e civiche**. In particolare, "la **competenza civica** dota le persone degli strumenti per partecipare appieno alla vita civile grazie alla conoscenza dei concetti e delle strutture sociopolitici e all'impegno a una partecipazione attiva e democratica". Più nello specifico, "la **competenza civica** si basa sulla conoscenza dei concetti di democrazia, giustizia, uguaglianza, cittadinanza e diritti civili, anche nella forma in cui essi sono formulati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nelle dichiarazioni internazionali e nella forma in cui sono applicati da diverse istituzioni a livello locale, regionale, nazionale, europeo e internazionale. Essa comprende la conoscenza delle vicende contemporanee nonché dei principali eventi e tendenze nella storia nazionale, europea e mondiale. Si dovrebbe inoltre sviluppare la consapevolezza degli obiettivi, dei valori e delle politiche dei movimenti sociali e politici. È altresì essenziale la conoscenza dell'integrazione europea, nonché delle strutture, dei principali obiettivi e dei valori dell'UE, come pure una consapevolezza delle diversità e delle identità culturali in Europa".

La promozione di equità, coesione sociale e cittadinanza attiva grazie all'educazione scolastica è anche uno dei

principali obiettivi individuati dalle [Conclusioni del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione](#) del 12 maggio 2009.

L'importanza strategica dell'educazione civica nelle scuole è stata ulteriormente sottolineata nella [dichiarazione sulla promozione della cittadinanza e dei valori comuni di libertà, tolleranza e non discriminazione attraverso l'istruzione](#) adottata durante la riunione ministeriale informale tenutasi a Parigi il 17 marzo 2015, con la quale i Ministri dell'Istruzione hanno lanciato un appello ad agire a tutti i livelli di governo per consolidare il ruolo dell'istruzione nel promuovere i valori condivisi di una cittadinanza europea attiva.

Nel 2016, a seguito degli attacchi terroristici in Europa, la Commissione europea ha adottato la comunicazione "**Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento**" ([COM\(2016\)379](#)) ribadendo il ruolo dell'istruzione nella prevenzione del rischio di radicalizzazione dei giovani. E nel 2017, in vista del vertice di Göteborg, ha approvato altresì la comunicazione "**Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura**" ([COM\(2017\)673](#)), in cui si legge che "è nell'interesse di tutti gli Stati membri sfruttare a pieno le potenzialità rappresentate da istruzione e cultura quali forze propulsive per occupazione, giustizia sociale e cittadinanza attiva e mezzi per sperimentare l'identità europea in tutta la sua diversità".

Infine, il 22 maggio 2018 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la **Raccomandazione sulla promozione di valori comuni, di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento** ([2018/C 195/01](#)), con cui gli Stati membri sono stati chiamati, fra l'altro, a proseguire nell'attuazione degli impegni della dichiarazione di Parigi, in particolare promuovendo l'educazione alla cittadinanza attiva e all'etica, nonché un clima di apertura in classe, per favorire comportamenti tolleranti e democratici, nonché competenze sociali, civiche e interculturali.

La Raccomandazione si prefigge, fra l'altro, lo scopo di promuovere una dimensione europea dell'insegnamento incoraggiando:

- la comprensione del contesto europeo, del patrimonio, dei valori comuni, dell'unità e della diversità sociale, culturale e storica dell'Unione e degli Stati membri;
- la comprensione delle origini, dei valori e del funzionamento dell'Unione;
- progetti di base per favorire e migliorare la conoscenza dell'Unione europea anche con iniziative quali la celebrazione nelle scuole, su base volontaria, di una "Giornata dell'Unione europea".

La Raccomandazione sollecita a tal fine un "uso efficace degli strumenti di finanziamento dell'UE, in particolare Erasmus+, i fondi strutturali e di investimento europei, Europa Creativa, Europa per i cittadini, il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza e Orizzonte 2020" e guarda con favore a progetti di mobilità finalizzata all'apprendimento "a tutti i livelli d'istruzione, concentrandosi sulle scuole, i progetti transnazionali, la rete e-Twinning e le attività Jean Monnet".

In materia, si veda anche il Rapporto Eurydice, [Educazione alla cittadinanza a scuola in Europa – 2017](#) ([qui](#) una sintesi).

Alle previsioni fin qui ricordate si affiancano, infine, a livello nazionale, varie **iniziative amministrative**. A titolo di esempio, si ricordano:

- i concorsi per le scuole proposti annualmente dal MIUR in collaborazione con **Camera e Senato**: qui il [bando](#) del Progetto-Concorso "Dalle aule parlamentari alle aule di scuola. Lezioni di Costituzione" per l'a.s. 2018/2019, rivolto agli Istituti di istruzione secondaria di secondo grado con l'obiettivo di avvicinare i giovani ai valori e ai principi della Carta costituzionale;

- il [Piano nazionale per l'educazione al rispetto](#) varato dal MIUR nel mese di ottobre 2017 e finalizzato a promuovere nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado azioni educative e formative volte ad assicurare l'acquisizione e lo sviluppo di competenze trasversali, sociali e civiche, che rientrano nel più ampio concetto di educazione alla cittadinanza attiva e globale.

[Qui](#) la pagina dedicata sul sito del MIUR.

Contenuto

L'**articolo 1**, nell'enunciare i **principi**, sancisce innanzitutto che l'educazione civica contribuisce a formare cittadini responsabili e attivi e a promuovere la partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri.

Inoltre, stabilisce che l'educazione civica declina nelle istituzioni scolastiche la **conoscenza della Costituzione italiana e delle istituzioni "comunitarie"** – *rectius: dell'Unione europea* –, anche al fine di promuovere i principi di legalità, cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale, diritto alla salute e al benessere della persona.

L'**articolo 2** dispone che, a decorrere dal **1° settembre dell'a.s. successivo** alla data di entrata in vigore della legge, nel **primo** e nel **secondo ciclo** di istruzione è attivato l'insegnamento – definito "**trasversale**" – dell'educazione civica, e che esso è oggetto di **valutazione** periodica e finale, espressa **in decimi**.

Inoltre, stabilisce che nella **scuola dell'infanzia** sono avviate iniziative di sensibilizzazione al tema della cittadinanza responsabile.

Le istituzioni scolastiche prevedono l'insegnamento dell'educazione civica nel curriculum di istituto, per un **numero di ore annue non inferiore a 33** (corrispondente a **1 ora a settimana**), da svolgersi nell'ambito del **monte orario obbligatorio** previsto dagli ordinamenti vigenti.

In base all'art. 4 del [DPR 89/2009](#), il tempo scuola della **scuola primaria** è svolto secondo le differenti articolazioni dell'orario scolastico settimanale a 24, 27, e sino a 30 ore, nei limiti delle risorse dell'organico assegnato; è previsto altresì il modello delle 40 ore, corrispondente al tempo pieno.

In base all'art. 5 dello stesso DPR, l'orario annuale obbligatorio delle lezioni nella **scuola secondaria di primo grado** è di complessive 990 ore, corrispondente a 29 ore settimanali, più 33 ore annuali da destinare ad attività di

approfondimento riferita agli insegnamenti di materie letterarie. Nel tempo prolungato il monte ore è determinato mediamente in 36 ore settimanali, elevabili fino a 40, comprensive delle ore destinate agli insegnamenti e alle attività e al tempo dedicato alla mensa. Tali orari sono comprensivi della quota riservata alle regioni, alle istituzioni scolastiche autonome e all'insegnamento della religione cattolica.

Per la **scuola secondaria di secondo grado**, il monte ore complessivo dei diversi percorsi del **sistema dei licei** è stato fissato, per ciascun percorso, dagli allegati al [DPR 89/2010](#). Per gli **istituti tecnici** e gli **istituti professionali** hanno provveduto, rispettivamente, gli allegati al [DPR 88/2010](#) e al [DPR 87/2010](#).

Per raggiungere il predetto numero di ore, gli istituti scolastici **possono avvalersi della quota di autonomia utile per modificare il curriculum**.

Per l'insegnamento dell'educazione civica si prevede l'utilizzo delle sole **risorse dell'organico dell'autonomia**. Infatti, si dispone che dall'attuazione di tali disposizioni non devono derivare incrementi o modifiche dell'organico del personale scolastico (oltre che ore d'insegnamento eccedenti rispetto all'orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti).

In particolare, l'insegnamento è affidato, anche in contitolarità, a **docenti della classe** e, più nello specifico, a docenti abilitati all'insegnamento delle **discipline giuridiche ed economiche**, ove disponibili.

Per ciascuna classe, tra i docenti a cui è affidato l'insegnamento dell'educazione civica, è individuato un **docente coordinatore** che ha, tra l'altro, il **compito di formulare la proposta di voto**, acquisendo elementi conoscitivi dagli altri docenti a cui è affidato il medesimo insegnamento. Per lo svolgimento dei compiti di coordinamento **non sono dovuti compensi o indennità**, salvo che la contrattazione d'istituto non stabilisca diversamente con oneri a carico del **fondo per il miglioramento dell'offerta formativa**.

Da ultimo, l'art. 40 del [CCNL del 19 aprile 2018 relativo al comparto Istruzione e ricerca](#), riferito agli anni 2016, 2017 e 2018, ha disposto che, dall'a.s. 2018/2019 è costituito un (nuovo) **Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa** (al quale confluiscono diverse risorse, tra cui quelle stanziare dall'[art. 1, co. 126, della L. 107/2015](#) e dall'[art. 1, co. 592, della L. 205/2017](#)), che ha lo scopo, tra l'altro, di remunerare il personale per: funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa; misure incentivanti per progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo immigratorio e contro l'emarginazione scolastica; compensi per le ore eccedenti per la sostituzione dei colleghi assenti; valorizzazione dei docenti.

A tali fini, il medesimo art. 2 **abroga**, sempre a decorrere dal **1° settembre dell'a.s. successivo** alla data di entrata in vigore della legge, l'[art. 1 del D.L. 137/2008](#), l'[art. 2, co. 4](#), e l'[art. 17, co. 10, del d.lgs. 62/2017](#), che – come già visto –, contengono la disciplina per l'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione.

Inoltre, **novella l'art. 18, co. 1, lett. b)**, del [d.lgs. 226/2005](#), che, allo scopo di realizzare il profilo educativo, culturale e professionale delineato dal già citato art. 1, co. 5, dello stesso d.lgs., ha definito il contenuto dei **livelli essenziali dei percorsi di istruzione e formazione professionale** assicurati dalle **regioni**, introducendo anche il riferimento all'acquisizione di **competenze civiche**.

Nello specifico, l'[art. 18, co. 1, lett. b\)](#), del [d.lgs. 226/2005](#) stabilisce che le regioni assicurano, quali livelli essenziali dei percorsi di istruzione e formazione professionale, l'**acquisizione di competenze** linguistiche, matematiche, scientifiche, tecnologiche, storico sociali ed economiche, destinando a tale fine quote dell'orario complessivo obbligatorio idonee al raggiungimento degli obiettivi indicati nel profilo educativo, culturale e professionale dello studente, nonché di competenze professionali mirate in relazione al livello del titolo cui si riferiscono.

In base al co. 2 del medesimo art. 18, gli **standard minimi formativi** relativi a tali competenze sono definiti con **accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni**. In attuazione, è intervenuto l'accordo siglato in data 27 luglio 2011 e recepito con [DM 11 novembre 2011](#).

L'**articolo 3** stabilisce che, con **decreto del Ministro** dell'istruzione, dell'università e della ricerca – per la cui emanazione non è previsto un termine –, sono definite **Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica**, che individuano specifici traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi specifici di apprendimento, con riferimento a:

- **Costituzione** italiana;
- **istituzioni** nazionali, dell'Unione europea e degli organismi internazionali;
- storia della **bandiera** e dell'**inno nazionale**;
- [Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile](#);
- educazione alla **cittadinanza digitale**;
- elementi fondamentali di **diritto**, con particolare riferimento al diritto del lavoro;
- **educazione ambientale**, sviluppo ecosostenibile e tutela del patrimonio ambientale, delle identità, delle produzioni e delle **eccellenze territoriali e agroalimentari**;
- **educazione alla legalità**;
- educazione al rispetto e alla valorizzazione del **patrimonio culturale** e dei beni pubblici comuni.

Al riguardo, il testo precisa che le Linee guida sono emanate in coerenza con le **Indicazioni nazionali**, con il citato documento **Indicazioni nazionali e nuovi scenari**, nonché con le vigenti "**Linee guida**".

Il riferimento sembrerebbe essere alle **Linee guida** per il passaggio al nuovo ordinamento degli **istituti tecnici** e a quelle per il passaggio al nuovo ordinamento degli **istituti professionali**.

Si valuti l'opportunità di integrare il riferimento.

Il medesimo art. 3 dispone, inoltre, che, nell'ambito dell'insegnamento dell'educazione civica sono altresì promosse l'**educazione stradale**, l'**educazione alla salute e al benessere**, l'educazione al **volontariato** e alla cittadinanza attiva, e che tutte le azioni sono finalizzate a rafforzare il **rispetto** nei confronti di **persone, animali e natura**.

Gli articoli 4 e 5 specificano meglio gli ambiti relativi, rispettivamente, alla conoscenza della Costituzione italiana e all'educazione alla cittadinanza digitale.

In particolare, l'**articolo 4** dispone che la **conoscenza della Costituzione** rientra tra le competenze di cittadinanza che gli studenti di ogni percorso di istruzione e formazione devono conseguire, e che gli studenti devono avvicinarsi ai contenuti della Carta costituzionale già **a partire dalla scuola dell'infanzia**, oltre che nel corso del primo e del secondo ciclo di istruzione.

Al fine di promuovere la conoscenza del pluralismo istituzionale, sono altresì attivate iniziative per lo studio degli **statuti delle regioni ad autonomia ordinaria e speciale**.

Infine – richiamando esplicitamente gli artt. 1 e 4 della Costituzione –, si stabilisce che possono essere promosse attività per **sostenere l'avvicinamento** responsabile e consapevole **degli studenti al mondo del lavoro**.

L'**articolo 5** stabilisce che – nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche – l'offerta formativa relativa all'insegnamento dell'educazione civica prevede almeno il conseguimento delle seguenti **abilità e conoscenze digitali**, da sviluppare con gradualità e tenendo conto dell'età degli studenti:

- analizzare, confrontare e **valutare** criticamente la credibilità e l'**affidabilità** delle **fonti di dati**, informazioni e contenuti digitali;
- interagire attraverso una varietà di tecnologie digitali e **individuare i mezzi e le forme di comunicazione digitali appropriati** per un determinato contesto;
- informarsi e **partecipare al dibattito pubblico attraverso l'utilizzo di servizi digitali** pubblici e privati. Cercare opportunità di crescita personale e di cittadinanza partecipativa attraverso adeguate tecnologie digitali;
- fornire **norme comportamentali** nell'ambito dell'utilizzo delle tecnologie digitali e dell'interazione in ambienti digitali. Adattare le strategie di comunicazione al pubblico specifico ed essere consapevoli della diversità culturale e generazionale negli ambienti digitali;
- **creare e gestire l'identità digitali**, essere in grado di proteggere la propria reputazione, gestire e tutelare i dati che si producono attraverso diversi strumenti digitali, ambienti e servizi, rispettare i dati e le identità altrui. Utilizzare e condividere informazioni personali identificabili proteggendo se stessi e gli altri;
- conoscere le **politiche sulla privacy applicate dai servizi digitali** sull'uso dei dati personali;
- essere in grado di evitare, usando tecnologie digitali, **rischi per la salute** e minacce al proprio benessere fisico e psicologico;
- essere in grado di proteggere sé e gli altri da eventuali **pericoli in ambienti digitali**; essere consapevoli delle **tecnologie digitali per il benessere psicofisico e l'inclusione sociale**.

Il medesimo art. 5 prevede, inoltre, l'istituzione della **Consulta dei diritti e dei doveri dell'adolescente digitale**, che opera in coordinamento con il Tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo (di cui all'[art. 3 della L. 71/2017](#)).

Il Tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo – istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con [DPCM 20 ottobre 2017](#), con il compito di redigere un piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo, di realizzare un sistema di raccolta dati e di monitorare l'evoluzione del fenomeno – vede la partecipazione, tra gli altri, di rappresentanti del Ministero dell'interno, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero della giustizia, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della salute, della Conferenza unificata, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, del Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione media e minori, del Garante per la protezione dei dati personali, di una rappresentanza delle associazioni studentesche e dei genitori e di una rappresentanza delle associazioni attive nel contrasto del bullismo e del cyberbullismo. Il Tavolo tecnico, che è coordinato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, si è [insediato il 6 febbraio 2018](#).

In particolare, si dispone che i criteri di **composizione** della Consulta e le relative modalità di **funzionamento** sono stabiliti con **decreto del Ministro** dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per la cui emanazione non è stabilito un termine.

Con riguardo alla composizione, tuttavia, si stabilisce sin da subito che:

- è assicurata la **rappresentanza** degli **studenti**, degli **insegnanti**, delle **famiglie** e degli **esperti** del settore;
- un componente è espresso dall'**Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**;
- ai componenti **non sono dovuti compensi**, indennità, gettoni di presenza, **né rimborsi spese**.

Relativamente all'attività della Consulta, il testo reca due disposizioni che in parte sembrerebbero sovrapporsi.

In particolare, da un lato (**comma 3**) si dispone che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca **convoca la Consulta ogni due anni**, al fine di verificare l'attuazione delle disposizioni introdotte dal medesimo art. 5, diffonderne la conoscenza tra i soggetti interessati, e valutarne eventuali esigenze di aggiornamento.

Dall'altro (**comma 5**), si prevede che la Consulta presenta "**periodicamente**" al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca una **relazione** sullo stato di attuazione del medesimo art. 5 e segnala eventuali iniziative di modifica che ritenga opportune.

Si valuti, dunque, l'opportunità di coordinare e unificare le disposizioni, eventualmente specificando anche la periodicità della relazione.

L'**articolo 6** prevede l'**aggiornamento del Piano nazionale di formazione**, previsto dall'[art. 1, co. 124, della L. 107/2015](#), al fine di ricomprendervi le attività di **formazione dei docenti** sulle tematiche afferenti all'**insegnamento dell'educazione civica**.

Stabilisce, inoltre, che alle medesime attività è destinata quota parte – pari a **€ 4 mln annui dal 2020** – delle risorse stanziare dall'[art. 1, co. 125, della L. 107/2015](#) per l'attuazione dello stesso Piano.

L'art. 1, co. 124-125, della [L. 107/2015](#) ha previsto che la formazione in servizio dei docenti di ruolo è obbligatoria, permanente e strutturale. Le attività di formazione sono definite dalle singole istituzioni scolastiche in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa e con i risultati emersi dai piani di miglioramento della scuola ([DPR 80/2013](#)), sulla base delle priorità nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione, adottato ogni tre anni con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Per l'attuazione del Piano nazionale di formazione è stata autorizzata la spesa di € 40 mln annui a decorrere dal 2016.

Il Piano nazionale di formazione 2016-2019 (che riguarda anche dirigenti scolastici e personale ATA) è stato adottato con [DM 797 del 19 ottobre 2016](#).

Si dispone, altresì, che, al fine di ottimizzare le risorse e armonizzare gli adempimenti relativi alla formazione dei docenti sulle tematiche afferenti all'insegnamento dell'educazione civica, le istituzioni scolastiche effettuano una **ricognizione** dei loro bisogni formativi e possono promuovere **accordi di rete**, nonché, in conformità al principio di sussidiarietà "verticale" – *rectius: orizzontale* –, **specifici accordi** in ambito territoriale con università, istituzioni ed enti di ricerca di interesse nazionale.

L'**articolo 7** prevede che, al fine di valorizzare l'insegnamento dell'educazione civica e di sensibilizzare gli studenti alla cittadinanza responsabile, la scuola rafforza la **collaborazione con le famiglie**, anche estendendo il **Patto educativo di corresponsabilità** alla scuola primaria.

Con riferimento al **Patto educativo di corresponsabilità**, si ricorda che lo stesso attualmente è previsto, a livello normativo, solo con riferimento alla scuola secondaria e ne è stata prevista una prossima estensione alla scuola primaria.

Infatti, l'art. 5-*bis* del [DPR 249/1998](#), recante lo Statuto delle studentesse e degli studenti della **scuola secondaria** – aggiunto dall'[art. 3 del DPR 235/2007](#) –; prevede che, contestualmente all'iscrizione alla singola istituzione scolastica, è richiesta la sottoscrizione da parte dei genitori e degli studenti di un patto educativo di corresponsabilità, finalizzato a definire in maniera dettagliata e condivisa diritti e doveri nel rapporto tra istituzione scolastica autonoma, studenti e famiglie.

Il 1° marzo 2018 il MIUR ha [comunicato](#) che la proposta di revisione del patto di corresponsabilità educativa sottoscritta all'unanimità dal FONAGS, il Forum nazionale delle associazioni dei genitori della scuola – che sarebbe stata oggetto di confronto con tutti gli attori a vario titolo coinvolti e con il Forum delle studentesse e degli studenti – prevede, fra l'altro, l'**estensione** dello stesso anche alla **scuola primaria**.

L'**articolo 8** prevede che l'insegnamento dell'educazione civica è integrato con **esperienze extra-scolastiche** con altri soggetti istituzionali, del volontariato o del terzo settore, con particolare riguardo a quelli impegnati nella promozione della cittadinanza attiva.

I **comuni** possono promuovere **ulteriori iniziative** in collaborazione con le scuole per quanto attiene, in modo specifico, alla conoscenza delle amministrazioni locali e dei loro organi, nonché della storia del territorio. Tali iniziative possono riguardare anche la fruizione stabile di spazi verdi e spazi culturali.

L'**articolo 9** attribuisce al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il compito di istituire l'**Albo delle buone pratiche di educazione civica**, al fine di condividere e diffondere soluzioni organizzative ed esperienze di eccellenza. L'Albo raccoglie le buone pratiche adottate dalle istituzioni scolastiche nonché gli accordi e i protocolli per l'attuazione delle tematiche relative all'educazione civica e all'educazione alla cittadinanza digitale.

L'**articolo 10** prevede l'indizione, con **cadenza annuale**, di un **concorso nazionale** per la **valorizzazione delle migliori esperienze** in materia di educazione civica, per ogni ordine e grado di istruzione. Il concorso è indetto con **decreto** del **Ministero** dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

L'**articolo 11** dispone che venga presentata dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con **cadenza biennale**, una **relazione al Parlamento** sull'attuazione della legge, anche al fine di un'eventuale **modifica dei quadri orari** volta a introdurre un'ora di insegnamento specificamente dedicata all'educazione civica.

L'**articolo 12** reca la clausola di invarianza finanziaria.

Relazioni allegare o richieste

Le proposte di legge originarie erano corredate di relazioni illustrative.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni attengono alle "**norme generali sull'istruzione**" che l'[art. 117, secondo comma, della Costituzione](#) affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte Costituzionale, nella [sentenza n. 279/2005](#), pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di numerose disposizioni del citato [d.lgs. 59/2004](#), ha tracciato un quadro generale di riferimento per l'interpretazione del **quadro delle competenze** delineato dalla Costituzione in materia di istruzione.

In particolare, la Corte – intendendo preliminarmente distinguere la categoria delle "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva dello Stato, da quella dei "principi fondamentali" in materia di istruzione, destinati ad orientare le regioni negli ambiti di competenza concorrente – ha precisato che "le **norme generali** in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale". In tal senso, le norme generali si differenziano dai "**principi fondamentali**", i quali, "pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose".

La Corte è tornata sull'argomento con la [sentenza n. 200/2009](#) – volta a stabilire la legittimità costituzionale di talune disposizioni dell'[art. 64 del D.L. 112/2008 \(L. 133/2008\)](#) –, con la quale ha evidenziato che "una chiara definizione vincolante, ma ovviamente non tassativa, degli ambiti riconducibili al 'concetto' di "**norme generali sull'istruzione**" è ricavabile, anzitutto, dal contenuto degli **artt. 33 e 34 Cost.**

La Corte ha inoltre rilevato che rientrano nelle norme generali sull'istruzione anche gli ambiti individuati dalla [L. 53/2003](#), fra i quali, per quanto qui più interessa, la **previsione generale del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale"**.

Attribuzione di poteri normativi

Si prevede l'emanazione di vari atti normativi secondari per i quali si rimanda al par. *Contenuto*.