



Ministero dell'istruzione e del merito
Ufficio legislativo

Oggetto: A.S. 674 Relazione del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'istruzione e del merito, Dott. Giuseppe Cerrone, nell'ambito dell'esame del disegno di legge "Interventi a sostegno della competitività dei capitali", con riferimento alle norme relative all'educazione finanziaria.

L'insegnamento dell'educazione civica, in tutti gli ordini e gradi del sistema di istruzione nazionale, costituisce un elemento centrale nell'attività del Ministero dell'Istruzione e del Merito.

Nell'Atto di indirizzo politico-istituzionale per l'anno 2023, il Ministero dell'istruzione e del merito, nell'ambito delle azioni volte a garantire a tutti il diritto allo studio, ha posto al centro della programmazione l'obiettivo di "garantire a tutti l'esercizio sereno e proficuo del diritto allo studio, fondato su una rinnovata alleanza tra famiglia e scuola, in tutte le sue componenti, e finalizzato allo sviluppo integrale della persona", ed in particolare ha espressamente indicato, tra le altre, il potenziamento dell'educazione civica.

L'esigenza di integrare l'educazione finanziaria tra gli ambiti di intervento dell'educazione civica deriva dall'analisi di alcune ricerche internazionali. In particolare, come opportunamente evidenziato nelle diverse proposte di legge in materia di educazione finanziaria, il Rapporto 2018 del *Programme for International Student Assessment (PISA)* dell'OCSE nella *financial literacy*, cioè nella comprensione dei concetti e dei rischi finanziari, ha rilevato che i cittadini italiani di quindici anni di età hanno un punteggio medio di 476 punti, inferiore a quello della media degli altri Paesi dell'OCSE, che è di 505 punti.

Tale dato, quindi, conferma la necessità di introdurre l'educazione finanziaria, sin dal primo ciclo di istruzione, affinché sia stabilmente arricchita la formazione degli studenti dando piena concretezza ai principi dell'educazione civica finalizzati a formare cittadini responsabili e partecipi alla vita sociale ed economica della comunità.

Prima di procedere all'analisi dell'articolo 21 in esame mi sia permesso di effettuare un sintetico richiamo alla normativa di riferimento in materia di educazione civica.

Come noto, l'insegnamento dell'educazione civica trova la propria specifica disciplina nella legge 20 agosto 2019, n. 92.

Scopo dell'educazione civica è sviluppare la conoscenza della Costituzione italiana e delle istituzioni dell'Unione europea al fine di condividere e promuovere i principi di legalità, cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale e diritto alla salute e al benessere della persona (art. 1, comma 2).

In particolare, si tratta di un insegnamento trasversale teso a sviluppare la conoscenza e la comprensione delle strutture e dei profili sociali, economici, giuridici, civici e ambientali della società. Le istituzioni scolastiche devono prevedere nel curriculum di istituto l'insegnamento trasversale dell'educazione civica, "specificandone anche, per ciascun anno di corso, l'orario, che non può essere inferiore a 33 ore annue, da svolgersi nell'ambito del monte orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti" (art. 2, comma 3).

L'insegnamento trasversale dell'educazione civica, "nelle scuole del primo ciclo, (...) è affidato, in contitolarità, a docenti sulla base del curriculum di cui al comma 3. Le istituzioni scolastiche utilizzano le risorse dell'organico dell'autonomia. Nelle scuole del secondo ciclo, l'insegnamento è affidato ai docenti abilitati all'insegnamento delle discipline giuridiche ed economiche, ove disponibili nell'ambito dell'organico dell'autonomia.

5. Per ciascuna classe è individuato, tra i docenti a cui è affidato l'insegnamento dell'educazione civica, un docente con compiti di coordinamento". (art. 2, comma 4 e 5).

Su tale specifico aspetto è opportuno, altresì, richiamare quanto descritto in termini operativi nell'Allegato A del decreto ministeriale n. 35 del 22 giugno 2020 avente ad oggetto le "Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica, ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 agosto 2019, n. 92": **La contitolarità dell'insegnamento e il coordinamento delle attività**

La Legge prevede che all'insegnamento dell'educazione civica siano dedicate non meno di 33 ore per ciascun anno scolastico. In via ordinaria esse sono svolte, nell'ambito della declinazione annuale delle attività didattiche, da uno o più docenti della classe o del Consiglio di Classe cui l'insegnamento è affidato con delibera del Collegio dei docenti su proposta degli stessi docenti della classe o del consiglio di classe. Qualora invece, ricorrendo le necessarie condizioni di invarianza di organico, l'insegnamento dell'educazione civica dovesse rientrare nell'utilizzo della quota di autonomia del 20%, configurandosi così uno spazio apposito nell'ambito dell'orario settimanale alla stregua delle discipline del curriculum, ciò non dovrà comunque pregiudicare la trasversalità e la corresponsabilità collegiale dell'insegnamento all'interno del team docente e del Consiglio di Classe.

Nelle scuole del primo ciclo l'insegnamento trasversale dell'educazione civica è affidato, in contitolarità, a docenti di classe individuati sulla base dei contenuti del curriculum, utilizzando le risorse dell'organico dell'autonomia. Tra essi è individuato un coordinatore, che svolge i compiti di cui all'art. 2, comma 6 della Legge. Le 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, potranno essere differenti.

Qualora il docente abilitato nelle discipline giuridico-economiche sia contitolare nel Consiglio di Classe, negli istituti superiori nel cui curriculum siano presenti gli insegnamenti dell'area giuridico-economica, gli sarà affidato l'insegnamento di educazione civica, di cui curerà il coordinamento, fermo restando il coinvolgimento degli altri docenti competenti per i diversi obiettivi/risultati di apprendimento condivisi in sede di programmazione dai rispettivi Consigli di classe.

Qualora il docente abilitato nelle discipline giuridico-economiche sia presente in organico dell'autonomia ma non sia già contitolare del Consiglio di Classe, egli potrà assumere il coordinamento della disciplina per una o più classi, fatta salva la necessità che in esse si crei uno spazio settimanale in cui, anche in compresenza con altri docenti, possa procedere alla didattica

dell'educazione civica all'interno della quota oraria settimanale, o all'interno della quota di autonomia eventualmente attivata, nelle modalità approvate dal Collegio dei docenti. Ricorrendo questa casistica, il coordinatore dell'educazione civica, in quanto titolare di un insegnamento aggiuntivo, entra a far parte a pieno titolo del Consiglio o dei Consigli di Classe in cui opera.

Nel caso in cui non vi siano nell'istituto docenti abilitati all'insegnamento delle discipline giuridico-economiche, l'insegnamento di educazione civica sarà attribuito in contitolarità a più docenti, competenti per i diversi obiettivi/risultati di apprendimento condivisi in sede di programmazione dai rispettivi Consigli di classe. Il coordinamento sarà affidato ad uno dei docenti contitolari dell'insegnamento".

L'insegnamento trasversale dell'educazione civica è oggetto delle valutazioni periodiche e finali.

L'inserimento dell'educazione civica non comporta l'incremento o la modifica dell'organico del personale scolastico, né delle ore d'insegnamento eccedenti rispetto all'orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti (art. 2, comma 8).

Al Ministero dell'istruzione e del merito la legge affida la definizione, con decreto ministeriale, di specifiche linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica aventi la funzione di delineare gli specifici traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi specifici di apprendimento (art. 3).

A fondamento dell'insegnamento dell'educazione civica è posta la conoscenza della Costituzione italiana, in tutti gli ordini e gradi scolastici al fine di sviluppare competenze ispirate ai valori della responsabilità, della legalità, della partecipazione e della solidarietà (art. 4).

Con riguardo agli aspetti di formazione dei docenti coinvolti nell'insegnamento dell'educazione civica, la legge prevede che *"nell'ambito delle risorse di cui all'articolo 1, comma 125, della legge 13 luglio 2015, n. 107, una quota parte pari a 4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020 è destinata alla formazione dei docenti sulle tematiche afferenti all'insegnamento trasversale dell'educazione civica"* (art. 6).

In tale contesto normativo si inserisce l'articolo 21 del disegno di legge *"Interventi a sostegno della competitività dei capitali"* oggetto della presente audizione del disegno di legge.

La proposta mira ad inserire all'interno della legge 20 agosto 2019, n. 92, tra gli ambiti trasversali dell'educazione civica, l'educazione finanziaria, con particolare riguardo alla finanza personale, al risparmio e all'investimento, prevedendone l'integrazione nel relativo decreto ministeriale di cui al sopracitato articolo 3 che, con specifico riferimento all'educazione finanziaria, dovrà essere adottato *"d'intesa con la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa e sentite le associazioni maggiormente rappresentative degli operatori e degli utenti bancari e finanziari"*.

Inoltre, la proposta interviene a modificare anche l'articolo 24-bis del decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2017, n. 15, segnatamente prevedendo che, a decorrere dall'anno 2023, il Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria, con propria

delibera, approva il piano triennale di attività in coerenza con il programma per una *“Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale”* adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero dell'istruzione e tenendo conto degli accordi sottoscritti dal Ministero dell'istruzione e del merito con la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa adottati sempre allo scopo di promuovere la cultura dell'educazione finanziaria.

Ciò premesso, la proposta costituisce una novità positiva nel quadro degli ambiti trasversali di intervento dell'educazione civica. L'attenzione all'educazione finanziaria, ed in particolare al risparmio, costituisce, già oggi, un ambito di possibile attività educativa, atteso che al centro dell'educazione civica c'è la Costituzione che, ai sensi dell'articolo 47, primo comma stabilisce che *“La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme”*. La modifica all'attuale quadro normativo permette di integrare a pieno titolo l'educazione finanziaria nell'ambito del ventaglio degli ambiti educativi e didattici che le istituzioni scolastiche potranno offrire ad alunni e studenti di ogni ordine e grado.

Come noto, già sono attive molteplici iniziative di promozione dell'educazione finanziaria; proprio nell'ambito delle audizioni svolte dalla Commissione Finanze e tesoro, tra gli altri, giova citare l'ABI che ha ricordato del protocollo d'intesa in essere con il Ministero dell'istruzione e del merito.

La specifica indicazione di integrare le linee guida in materia di educazione civica, con il profilo dell'educazione finanziaria, coinvolgendo la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa e le associazioni maggiormente rappresentative degli operatori e degli utenti bancari e finanziari, rappresenta una straordinaria occasione per il sistema scolastico nazionale di rendere efficace e qualificato il percorso educativo delle scuole.

Sotto il profilo applicativo, l'articolo 21, non cambia il quadro ordinamentale e organizzativo previsto dalla legge 92 del 2019, restando invariato il numero delle ore da dedicare all'insegnamento dell'educazione civica e della relativa individuazione degli insegnanti ad esso preposti.

Si tratterà, pertanto, di procedere con l'integrazione delle linee guida ministeriali e di prevedere, nell'ambito delle attuali risorse previste per la formazione dall'articolo 6 della legge 92/2016, anche aspetti di aggiornamento e formazione sulla specifica tematica dell'educazione finanziaria.

In conclusione, la proposta in esame costituisce una reale opportunità di miglioramento della vocazione trasversale dell'insegnamento dell'educazione civica, che raccoglie anche l'importante sforzo profuso da esimi componenti della Commissione Finanze e tesoro che hanno presentato autonome proposte di legge sull'educazione finanziaria, mi riferisco alle proposte dei Senatori Damiani, Sbroolini e Paganella.

L'inserimento dell'educazione finanziaria tra gli ambiti dell'educazione civica risponde pienamente alla volontà del Ministro dell'Istruzione e del merito di migliorare e

arricchire l'offerta educative per tutte le alunne e tutti gli alunni del sistema scolastico italiano.

Con l'introduzione dell'educazione finanziaria nelle scuole si fornisce agli studenti una "cassetta degli attrezzi" per gestire in modo più consapevole e informato le scelte di risparmio permettendo, al contempo di migliorare le capacità di comprensione dei prodotti finanziari.

Infine, una possibile valutazione di impatto dell'inserimento dell'educazione finanziaria nell'ambito della disciplina trasversale dell'educazione civica, si può tentare attraverso alcuni dati emersi a seguito del primo monitoraggio sull'insegnamento dell'educazione civica condotto dalla Direzione Generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione. In particolare, tra i dati più interessanti è emerso che:

- La programmazione didattica complessiva, in termini di discipline coinvolte nell'insegnamento trasversale dell'educazione civica, per la scuola primaria risulta distribuita equamente su tutte le discipline;

- I nuclei tematici a cui afferiscono le tematiche affrontate per l'insegnamento trasversale dell'educazione civica risultano equamente distribuiti per tutti gli ordini di scuola con una leggera prevalenza per la tematica «*Sviluppo sostenibile, educazione ambientale, conoscenza e tutela del patrimonio e del territorio*» per la scuola primaria e per la scuola secondaria di I grado;

- La distribuzione delle finalità scelte risulta piuttosto equa con una leggera prevalenza per la finalità «*Progressiva maturazione del rispetto di sé e degli altri, della salute e del benessere*»;

- Coerentemente con quanto affermato precedentemente per la sezione *Curricolo* (la programmazione didattica complessiva dell'educazione civica è distribuita equamente su tutte le discipline) allo stesso modo in questa sezione si nota che la maggior parte delle scuole (69%) ha affidato l'insegnamento trasversale di educazione civica a tutti i docenti;

- Le attività didattiche relative all'insegnamento trasversale di educazione civica sono articolate prevalentemente secondo moduli interdisciplinari condivisi da più docenti (42%); in misura minore secondo unità di apprendimento (33%), unità didattiche di singoli docenti (23%) o altre articolazioni (2%).

Dalla lettura, seppur parziale, di questi primi dati di monitoraggio, emerge la conferma della corretta vocazione interdisciplinare e trasversale che il legislatore ha inteso conferire all'insegnamento dell'educazione civica e, di conseguenza, la possibilità di arricchire il bagaglio di conoscenza e consapevolezza con la specificità dell'educazione finanziaria.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
Dott. Giuseppe Cerrone