



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 4 novembre 2025

NUMERO AFFARE 00829/2025

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione e del merito.

Schema di regolamento recante “*Indicazioni nazionali della scuola dell’infanzia e del primo ciclo d’istruzione*”.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 148574 in data 29 agosto 2025, con la quale il Ministero dell'istruzione e del merito ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio n. 1017 del 17 settembre 2025;

Esaminati gli atti e uditi i relatori Giovanni Grasso e Carla Ciuffetti;

Premesso.

1. Con il parere interlocutorio 17 settembre 2025, n. 1017, reso all'esito dell'adunanza del 9 settembre 2025, la Sezione ha chiesto all'Amministrazione un'integrazione istruttoria e ha formulato osservazioni sullo schema di regolamento e sulle Indicazioni proposte.

2. Con nota in data 23 ottobre 2025, il Ministro dell'istruzione e del merito ha trasmesso *“lo schema di regolamento con le modifiche volte a recepire le osservazioni formulate nel parere interlocutorio”*, un testo modificato delle Indicazioni nazionali, nonché la documentazione di corredo con integrazioni *“volte a corrispondere alle richieste informative e di chiarimenti espresse con il parere medesimo”*.

In particolare, sono state integrate le relazioni AIR e ATN ed è stata trasmessa una tabella comparativa tra le Indicazioni nazionali vigenti e quelle che si intende adottare *“che evidenzia le novità che si intende introdurre”*.

Considerato.

3. Il nuovo schema recepisce come segue le osservazioni del parere interlocutorio:

- a) menzionando la trasmissione alla Corte dei conti per il visto e la registrazione nell'*explicit* (punto n. 10.1 del parere);
- b) prevedendo nell'articolo 1, comma 1, che le Indicazioni sono allegate al regolamento ed esse sostituiscono quelle vigenti (punti n. 10.2. del parere);
- c) inserendo nell'articolo 5 il pertinente riferimento normativo delle vigenti Indicazioni nazionali ed esplicitando, al comma 3, l'abrogazione, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento, degli articoli 3 e 4 del d.m. n. 254/2012. (punto n. 10.3 del parere);
- d) eliminando alcuni riferimenti ad altre fonti normative di cui si richiama la relativa disciplina (punto n. 11 del parere).

Relativamente alla integrazione *sub a)*, si segnala l'opportunità di inserire anche nel contesto del *Preambolo* il riferimento all'articolo 3 della l. n. 20/1994.

Relativamente alla modifica *sub d)*, si ribadisce, sotto il profilo della adeguatezza della tecnica normativa, il suggerimento, non assecondato, di semplificare e snellire la formulazione del testo nel senso di evitare, nel contesto di una disciplina di rango regolamentare, il richiamo diretto a disposizioni normative di rango primario, che attiva un circuito referenziale sistematicamente ambiguo e, come tale, non appropriato (appare – esemplificativamente – più congrua, allo scopo, la formalizzazione di una comprensiva 'salvezza', mediante l'uso dell'inciso *“fermo restando”*).

4. Nel testo modificato delle Indicazioni nazionali (pagina 12) è stata eliminata la parola *“cittadini”*, riferita all'obbligo di istruzione, per ragioni di coerenza con l'articolo 34, primo comma, della Costituzione (*“La scuola è aperta a tutti”*) (punto n. 12 del parere).

Sono state effettuate correzioni di forma dello stesso testo in relazione ai suggerimenti contenuti nel parere interlocutorio (punto n.13); la nota di trasmissione precisa che *“a pagina 94, la parola ‘pretesti’ è stata mantenuta in quanto riconducibile al concetto di ‘occasioni educative’”*.

Sul punto, si può convenire con la precisazione e la relativa opzione, che valorizzano una ricevuta e consolidata accezione del lemma (cfr. *Grande dizionario della lingua italiana*, dir. S. Battaglia, vol. XIV, Torino 1988, p. 298, *sub voce*, n. 2): nondimeno, il ribadito suggerimento di utilizzazione del trattino al fine di

evidenziare anche graficamente il *tratto semanticamente marcato della prefissazione* (“*pre-test?*”) parrebbe meglio assecondare, con più felice efficacia pragmatica, la deliberata ed espressiva contrapposizione, affidata non a caso all’uso contestuale e pertinente del corsivo, *testi/pre-testi*.

5. La relazione ATN è stata integrata in alcune sezioni tra cui quella relativa alla “*Analisi della compatibilità dell’intervento con l’ordinamento comunitario la valutazione di compatibilità con il diritto dell’Unione europea*” cui si riferisce il parere interlocutorio (punto n. 3).

6. La relazione AIR è stata oggetto di numerose integrazioni.

6.1. Con la prima integrazione si specifica che le Indicazioni nazionali “*sono un documento fondamentale per le istituzioni scolastiche del primo ciclo perché rappresentano la cornice di riferimento pedagogico-culturale per la predisposizione del curricolo di istituto affidato alle scuole autonome. In particolare, ai sensi dell’articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999, invariato in questa parte rispetto ai successivi interventi normativi sulla base dei quali sono state adottate le Indicazioni nazionali del 2012, spetta al Ministro dell’istruzione e del merito il compito di definire, attraverso le Indicazioni nazionali, gli obiettivi generali del processo formativo e gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni in riferimento alle discipline costituenti la quota nazionale dei curricoli*” (pagina 1).

Sul punto – che attinge, in premessa, di là dal loro specifico contenuto, la *natura* e le *funzioni* delle Indicazioni nazionali in esame – la Sezione formula le seguenti osservazioni, di *carattere generale* e di *ordine metodologico*.

Su un *piano formale*, il paradigma prescrittivo della “*indicazione*” – il quale asseconda e traduce, sotto il profilo *strettamente giuridico*, l’attenuazione del vincolo conformativo, omogeneo ed unificante, proprio dei “*programmi scolastici*” di fonte ministeriale, non più compatibile con il riconoscimento dell’*autonomia funzionale* delle istituzioni scolastiche – non è tale da eliderne, anche sotto il profilo della relativa (tecnica di) *formulazione linguistica*, il tratto propriamente *normativo*.

Ed invero – *in via immediata* – il *compito* delle Indicazioni in parola è prefigurato dall’articolo dell’articolo 8 del citato d.P.R. n. 275 del 1999 nei termini della definizione degli “*obiettivi generali del processo formativo*” e degli “*obiettivi specifici di apprendimento relativi*” alle competenze (*rectius*: “conoscenze”, versandosi, per definizione normativa, in una fase di formazione primaria, non ancora di per sé univocamente e/o esclusivamente orientabile, come verrà di seguito precisato, alle abilità e capacità, c.d. *skills*, correlate *direttamente* all’utilizzazione nel mondo del lavoro) degli alunni in riferimento alle discipline costituenti la quota nazionale dei curricoli. Tuttavia, l’ancoraggio costituzionale, che ne prefigura la funzione al livello massimo delle fonti di diritto, è integrato dal riferimento alle “*norme generali sull’istruzione*”, cui è rimessa:

a) la perimetrazione, la definizione e la misura del riconoscimento degli spazi di autonomia, non solo *organizzativa* ma anche *funzionale* e *didattica*, delle istituzioni scolastiche (articolo 33, comma 2 Cost.);

b) l'attribuzione alla competenza esclusiva statale del relativo *quadro normativo* sia *primario* che, come nella specie, *regolamentare* (cfr., rispettivamente, articolo 117, comma 2, lettera n) e articolo 117, comma 6);

c) la riconduzione (che ne marca il tratto di resistenza al riconoscimento differenziale di forme e condizioni particolari di autonomia regionale: cfr. articolo 116, comma 3 Cost.) alla “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”.

Sul punto, la Corte costituzionale ha rammentato (da ultimo, in occasione dell'esame della legge 26 giugno 2024, n. 86, recante “*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*”) come l’“*elemento caratterizzante*” delle “*norme generali sull'istruzione*” sia stato da tempo individuato nella “*valenza necessariamente generale ed unitaria*” (sentenza n. 200 del 2009; più di recente, sentenze n. 168 del 2024 e n. 223 del 2023) dei contenuti che le sono propri, posto che tali norme generali, stabilite dal legislatore statale, “*delineano le basi del sistema nazionale di istruzione*”, essendo funzionali ad assicurare “*la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'articolo 33, primo comma, Cost.*” (sentenza n. 200 del 2009), sicché “*non sarebbe [...] giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l'intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale*” (cfr. Corte cost. 13 dicembre 2024, n. 192).

Le esposte premesse valgono perciò a ribadire, in termini generali, che – per quanto *contenutisticamente* orientate alla definizione programmatica di “*obiettivi*” didattici e dei correlativi ed essenziali “*livelli di prestazioni*”, - potendo come tali muovere, in una fase di *progettazione* contenutistica, dai metodi, dalla logica, e dai concetti del linguaggio tecnico delle scienze pedagogiche generali e delle singole discipline settoriali, sebbene sempre entro una misura proporzionata e ragionevole – le “*indicazioni*” devono pur sempre calarsi in un “*testo normativo*”.

Con ciò, le relative proposizioni dovrebbero consentire di enucleare, anzitutto sul piano della struttura sintattica e linguistica, il tratto di chiare “*regole di comportamento*” (e non di enunciazioni più squisitamente dottrinarie o meramente enfatiche): regole preordinate alla definizione di linee di condotta, volta a volta vietate o consentite, o anche imposte, ovvero – nel caso precipuo delle “*indicazioni*” – di *linee-guida* e *atti di indirizzo*.

In sostanza, è un momento normativo destinato a prefigurare comportamenti, sia pure più elasticamente, *incentivati* o *disincentivati*, ma pur sempre assistiti da varie forme di sanzione (in senso lato), che integra uno dei principali elementi costitutivi della *giuridicità*.

Per questa ragione, i *precetti-obiettivo* (o “*di risultato*” e “*di indirizzo*”), dovrebbero sempre possedere la *qualità espressiva normativa* (propria delle proposizioni linguistiche incidenti sui comportamenti dei destinatari) ed uno *standard* minimo di enucleabilità delle condotte.

Si tratta di caratteri, logici e strutturali, dei contenuti normativi che servono a preservare un elemento di “qualità” della regolazione (che è un parametro intrinseco, perseguito dal nostro ordinamento anche nella sua integrazione con le indicazioni del diritto euro-unitario) consistente, anzitutto, nella *certezza*

del diritto e, quindi in un'oggettiva, e preventiva, *comprensibilità* in termini precettivi (il “*dover fare*”): la *certezza* del diritto esige una conoscibilità preventiva (logico-sostanziale, non legata alla mera “pubblicazione” formale di un testo regolamentare) da parte dei destinatari, non disgiungibile dalla *chiarezza* e, per quanto possibile, *sinteticità* testuali.

Ciò posto, la *complessiva* lettura delle *Indicazioni* in esame evidenzia, di là dalle più specifiche osservazioni che seguono, un addensamento, nelle proposizioni usate nella elaborazione e nella loro estensione, di *numerosi termini di meta-linguaggio* (sintesi di assunti e scelte consequenziali ben più espansi nel “linguaggio-oggetto”, cioè di origine, nelle varie discipline coinvolte). Uso che risulta, generalmente, anche più accentuato nel nuovo testo trasmesso a seguito del parere interlocutorio.

Va segnalato, perciò, che tale tecnica linguistica di normazione finisce per tradursi, oggettivamente e in certa misura paradossalmente, in un cumulo implicito della vincolatività di tale linguaggio (a cui si rinvia per necessità logica), proprio in quanto, in tal modo, estremamente esteso sul piano dell'apparato concettuale necessariamente introdotto (per inevitabile rinvio): sicché esso finisce per risultare inevitabilmente *più limitativo* della “autonomia didattica” e per addossare, di conserva, agli istituti scolastici ed al ceto professionale degli insegnanti “*responsabilità*” *lato sensu* non ben definibili in ragione della loro ampiezza, perché poco decifrabili e logicamente poco componibili tra loro, nella concreta esperienza applicativa, anche alla stregua di un metro di normale diligenza esigibile.

Non è un caso, in effetti, che tra le maggiori criticità emerse dalle (pur *atipiche*) consultazioni di cui dà diffusamente conto la relazione AIR – e in particolare nelle risposte fornite dalla platea degli interessati consultati – vi sia quella la consistente indicazione della scarsa *chiarezza* ed *intelligibilità*, unitamente alla “*esigenza di snellimento del testo, al fine di migliorarne la chiarezza*”, sintomi evidenti, (nei sensi che qui si è cercato di illustrare), di una tecnica normativa che rischia, di per sé, di esporre, a fronte dell'inosservanza di un *atto* (pur sempre) *normativo*, il personale docente (e, sul piano della dirigenza, l'istituzione scolastica) a forme diffuse (e, nel contesto, non proporzionate né appropriate) di responsabilità.

Sovviene sul punto – per pertinenza e stretta adiacenza della materia, versandosi in ipotesi di norme la cui inosservanza dà luogo a diversi profili di responsabilità – la recente sentenza della Corte costituzionale 16 luglio 2024, n. 132 (in tema generale di parametri della responsabilità amministrativa, in relazione alle funzioni della Corte dei conti). Per quanto di interesse, vale evidenziare, in conformità ai numerosi commenti degli osservatori e della dottrina, la portata innovativa ed il punto di cambiamento derivanti da questa decisione, rappresentati dal fatto che, nel giudizio di legittimità, la Corte, richiamando nel contesto il Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36 del 2023), ritenga che l'azione amministrativa (in linea generale, ma qui particolarmente pertinente proprio per la natura sopra illustrata delle Indicazioni), abbia ora come principi *generali* quello di “*risultato*” e quello correlato alla

“*fiducia*” (intesa come parametro normativo ormai “*intrinseco*” all’ordinamento amministrativo, che dovrebbe favorire e valorizzare l’iniziativa e l’autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza ed arbitrarietà della scelta operata).

Nel caso in esame, appare indubbia la natura orientata a fissare degli *obiettivi di risultato* e – nel contesto (dichiarato e costituzionalmente rilevante) dell’autonomia didattica – a contemplare la compresenza immanente di un *elemento fiduciario-attuativo*. Ciò però pone l’accento in modo particolarmente autorevole sulle predette esigenze di *certezza del diritto* e di *chiarezza* (anzitutto di *linguaggio*) dei *precetti* giuridici (per quanto *indicativi*, cioè di *indirizzo*, ma non di meno *fortemente conformativi*).

In proposito, la stessa Corte (sia pure con riguardo al, pur analogo, parametro della “*colpa grave*”) ha rilevato come il concetto di quest’ultima sia giuridicamente indeterminato e si renda, pertanto, opportuno procedere ad una sua tipizzazione, secondo un equilibrio che bilanci due tipologie di pericolo: l’*overdeterrence* e l’*underdeterrence* (cfr. par. 11.1: “*Si allude, in primo luogo, alla ipotesi di un’adeguata tipizzazione della colpa grave già conosciuta in specifici settori dell’ordinamento, posto che, come ricordato, l’incertezza della sua effettiva declinazione affidata all’opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori?*”).

In definitiva, trasponendo questo *dictum* al caso in discussione, risulta evidente che sia già *in re ipsa*, nel sistema normativo a cascata incentrato sulle Indicazioni, un parametro di vincolatività e di obiettivi-risultati, caratterizzato da una forte impronta “specialistica” dei comportamenti richiesti: questi vengono sì, in apparenza linguistico-formale, preventivamente “*tipizzati*”, ma, va sottolineato, ricorrendosi, appunto, al notevole addensamento di terminologia di meta-linguaggio. Una simile tecnica di normazione può dar luogo a plurimi profili di responsabilità –, con la simultanea creazione (beninteso non da oggi, cioè non esclusivamente ascrivibile al presente schema di regolamento), di una ragguardevole molteplicità di parametri di riscontro (potenziale; ma anche giuridico-organizzativo laddove previsto a livello periodico ordinamentale su vari livelli di *report*).

In tale cornice, la preservazione dell’efficacia e dell’efficienza dell’azione amministrativa (didattica) da una potenziale *overdeterrence*, – o in connessa alternativa, da un eccesso di regolazione non perfettamente “governabile” dai destinatari –, sarebbe più opportunamente raggiungibile *utilizzando un linguaggio consapevolmente più aderente a quello giuridico-normativo generale*, ed affidato il meno possibile a “*concetti giuridici indeterminati*” (secondo un criterio della *stretta necessità* ed *adeguatezza*, ed alla luce dei *principi di proporzionalità* e di *certezza del diritto*).

In generale, com’è ben noto nella tradizione della teoria generale del diritto recepita nel nostro ordinamento costituzionale, l’uso dei c.d. “*concetti giuridici indeterminati*” – richiamati fin quasi al punto di esaurire non tanto, e non solo, la parte descrittiva dei singoli insegnamenti e materie, quanto la connessa enucleazione degli obiettivi/risultato – appare potenzialmente in grado di *indebolire l’autonomia didattica* e rischia di introdurre elementi “capricciosi” di eccessiva (ed imprevedibile) discrezionalità (anche sanzionatorio-autoritativa) nella fase del riscontro e della valutazione dell’azione degli insegnanti,

nonché, per converso, di incertezza nelle aspettative che i discenti, nel coesenziale contesto delle famiglie interessate, possono nutrire e far valere, anche in forma contenziosa.

6.2. Occorre aggiungere che il linguaggio dell'AIR e delle stesse Indicazioni (che, per giunta, sotto vari profili non appaiono del tutto sovrapponibili) si avvale frequentemente di enunciazioni *con forte carica enfatica*, non connesse all'indicazione degli strumenti regolatori attuativi che, specialmente in tale sede, ma di riflesso anche nel testo normativo, dovrebbero conseguire.

Ne costituisce un esempio l'AIR ove rappresenta l'intento di recuperare il *“mismatch tra competenze e mercato del lavoro determinato dalla difficoltà di preparare figure professionali in possesso di competenze digitali e professionali adeguate (cfr. Report Excelsior-Unioncamere 'Laureati e lavoro' 2022; Indagine Almalaurea XXV Indagine sulla Condizione occupazionale dei Laureati, 2023), attraverso un migliore allineamento tra competenze attese, profilo delle competenze finali, obiettivi formativi, obiettivi specifici di apprendimento disciplinari, anche attraverso la curvatura in senso laboratoriale degli obiettivi specifici di apprendimento. Non va sottaciuto che nell'attuale ecosistema formativo, in cui l'educazione si realizza sempre con maggiore incidenza anche in contesti non formali e informali, diventa fondamentale il concorso della comunità educante, intesa come rete plurale e dinamica di attori: scuola, famiglia, terzo settore, istituzioni e territori. Solo l'integrazione sinergica tra questi soggetti, infatti, nel rispetto dei diversi ruoli, consente di promuovere efficacemente lo sviluppo integrale della persona e di garantire il benessere educativo, culturale e sociale delle nuove generazioni.”* (pagina 10).

Tali considerazioni sono espone attraverso un linguaggio descrittivo di *obiettivi enfatici*, la cui enunciazione non è in grado di integrare una regola *giuridica*, ancorché di principio o di indirizzo. A tale enfasi si aggiunge l'indeterminatezza di alcuni concetti (*“contesti non formali e informali?”*) e l'ampiezza di altri cui si fa ricorso (*“comunità educante?”*), che per alcuni dei profili indicati pone una questione di legittimazione, fondata su principi costituzionali e legislativi-primari, al concorso nella istituzionale funzione educativa.

Un altro esempio è offerto dalle seguenti considerazioni delle Indicazioni: *“Le attività personalizzate possono essere progettate secondo il modello dell'Universal Design for Learning (UDL) all'interno di ambienti di apprendimento flessibili in modo da garantire le stesse opportunità di accesso agli studenti. Questo favorisce negli allievi, a prescindere dalla loro età e dalle loro diversità, una compartecipazione attiva nei processi decisionali che definiscono il loro progetto scolastico (che è, anche, Progetto di Vita)”*, in cui si enfatizza l'obiettivo di *“una compartecipazione attiva nei processi decisionali?”* che prescinde dall'età degli studenti, chiamando in causa un *“Progetto di Vita”* degli stessi di cui non è definita la sostanza né quella, necessariamente diacronica-sequenziale, degli strumenti normativi di realizzazione.

Il frequente ricorso ad un tale linguaggio, nelle Indicazioni e nella documentazione di corredo, induce, in definitiva, perplessità circa l'effettiva realizzabilità dell'intento *“di offrire agli insegnanti un chiaro quadro di riferimento di obiettivi e competenze per la progettazione del curriculum verticale”*, nonostante l'insistito riferimento alla chiarezza (*“chiaro quadro”*, *“declinazione chiara”*, *“strumento chiaro”*) e l'enunciazione secondo la quale, rispetto a quelle vigenti, *“con le nuove Indicazioni si rende, invece, più organico, leggibile e immediatamente spendibile in un quadro di riferimento già profondamente evoluto e diffuso in una pluralità di atti normativi.”* (pagina 14).

6.3. Il riferimento al concetto di “*cittadinanza globale*” – ancorché in qualche misura circoscritto, nella versione definitiva delle Indicazioni, dal riferimento alla “*internazionalizzazione*” ed alla valorizzazione del plurilinguismo quale strumento di “*conoscenza del mondo*” – risulta formulato, anche alla luce delle osservazioni affidate alle relazioni di accompagnamento, in termini per un verso vaghi e, per altro verso, enfatici.

Come è noto, la nozione emerge in ambito internazionale, integrando un’“*area strategica*” del programma UNESCO (attraverso il documento “*Global citizenship education: topics and learning objectives*”, elaborato nel contesto del *Forum* di Parigi 2015) e uno degli “*obiettivi*” della “*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*”, frutto della risoluzione dell’Assemblea ONU del 25 settembre 2015.

In particolare, tra i diciassette “*obiettivi*” ivi individuati figura la promozione di una “*istruzione di qualità*” (n. 4), in relazione alla quale si prevede (al punto 4.7) che gli Stati assicurino “*che tutti gli studenti acquisiscano le conoscenze e le competenze necessarie per promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso, tra l’altro, l’educazione per lo sviluppo sostenibile e stili di vita sostenibili, i diritti umani, l’uguaglianza di genere, la promozione di una cultura di pace e di non violenza, la cittadinanza globale e la valorizzazione della diversità culturale e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile*”.

Secondo una ragionevole lettura del testo, la “*cittadinanza globale*” risulta essere un parametro legato al riconoscimento della *comune appartenenza all’umanità* ed alla conseguente aspirazione delle politiche dei governi, nelle relazioni internazionali e rispetto agli ordinamenti interni, a promuovere pari livelli di “*diritti umani*”, in senso ampio, inclusa la paritaria prestazione della istruzione pubblica agli stranieri.

In questo senso, si tratta di un parametro che trova già ampio e diffuso ancoraggio nella Costituzione italiana, la quale riconosce a “*tutti*” (e, quindi, anche agli stranieri residenti in Italia e privi di cittadinanza italiana) il diritto alla *istruzione* (articolo 34, comma 1) – rendendo *obbligatoria* e *gratuita* quella di grado “*inferiore*” per “*almeno otto anni*” (articolo 34, comma 2); garantendo ai “*capaci e meritevoli*” il “*diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi*” (articolo 34, comma 3) e promuovendone l’*effettività* in prospettiva promozionale, a mezzo di adeguate “*provvidenze*” (articolo 34, comma 4, che attua l’articolo 3, comma 2).

La stessa Costituzione ha afflato universalistico nel riconoscimento a “*tutti*” dei “*diritti inviolabili dell’uomo*” (articolo 2); nella promozione della piena *eguaglianza anche di genere* (in termini generali e segnatamente nei contesti familiare e lavorativo: articoli 3, comma 1; 29, comma 2; 36 e 37); nel riconoscimento (per “*tutti*”) e nella valorizzazione del *pluralismo* e della *diversità culturale* (articoli 19, 21 e 33).

Inoltre, la prospettiva dello “*sviluppo sostenibile*” è implicita nei limiti alla libertà di “*iniziativa economica privata*”, che non può esplicarsi a discapito della “*utilità sociale*” ed in pregiudizio della salute, dell’ambiente, della libertà e della dignità “*umana*” (articolo 41, comma 2).

In questo senso, il richiamo – generico, quando non equivoco – alla nozione di “*cittadinanza globale*”, evocato quale precipuo obiettivo didattico, rischia di integrare (di là dalla giuridicità *debole* dei riferimenti internazionalistici e, segnatamente, di Agenda 2030, che non ha, per sé, natura e forza di trattato

vincolante) una sorta di *gold plating* dei principi e dei valori della Carta costituzionale (che dovrebbero pervadere comunque la direzione prioritaria della formazione nella scuola dell'obbligo).

All'incontro, la stessa formula rischia, con la sua vaghezza, di obliterare la *dimensione politica* che la Costituzione – pur nella sua ariosa apertura internazionalistica (articoli 10 e 11) – riserva propriamente ai diritti “*dei cittadini*” (articoli 16, 17 e 18 e soprattutto l'intero Titolo IV, dall'articolo 48 all'articolo 54, dedicato appunto ai “*rapporti politici*”).

Il rischio che emerge da questa sorta di enfatica internazionalizzazione dei “valori”, in *gold plating* del dettato costituzionale, è quello di erodere, in termini di adeguatezza e proporzionalità, la giusta calibratura da dedicare, nell'attività didattica e specialmente nell'ambito della formazione primaria, alle conoscenze storiche, geografiche e geopolitiche in grado di orientare, nel contesto di un approccio diffusamente critico del fenomeno della globalizzazione e delle sue ‘transizioni’, l'attitudine al pensiero consapevole e l'approccio critico, in nome di generiche aspirazioni alla “pace” ed alla “fratellanza universale” non accompagnate da adeguati strumenti di comprensione.

Sotto distinto profilo, il punto 4.7 di Agenda 2030, che è la matrice dei riferimenti in questione, richiama, relativamente agli “*studenti*”, il duplice tema della acquisizione sia di “*conoscenze*” (che riguardano propriamente la *formazione*, ed anzitutto la formazione *primaria*), sia di “*competenze*”; queste ultime integrano una dimensione di garanzia – a livello di indirizzo ONU – che coinvolge, appunto nel corso della maturazione sociale della “*persona*”, e secondo lo stesso *Goal 4* dell'Agenda 2030, i “*giovani*” ed anche gli “*adulti*”, facendo evidente riferimento a momenti, - sia pure connessi e armonizzati nel senso comune legalitario internazionale (già promanante dalla “Dichiarazione universale dei diritti umani” del 1948) -, che sono però ragionevolmente sviluppabili in modo diacronicamente e naturalisticamente differenziato.

Con ciò, il ricorso alla parola “*competenze*” per la scuola primaria nel testo in esame non pare quindi del tutto propriamente ancorabile alla stessa Agenda 2030 e, tantomeno, all'articolo 34 della Costituzione.

Né pare che un'implicazione in tal senso possa trarsi dall'articolo 2 della Costituzione, posto che, oggettivamente, il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo anche “*nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità*” (necessariamente già formata, nel pieno della titolarità dei suoi diritti politici e sociali), risulta connesso all’ “*adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”: ciò che vede, semmai, i bambini come destinatari di un'azione solidaristica da parte degli adulti (come appartenenti alla comunità sociale e anche al suo ente esponentiale-Istituzione generale, cioè la Repubblica), a ciò richiamati quali membri titolari della capacità giuridica e d'agire riferita ai “*diritti politici*”. In questo quadro legale-costituzionale, l'articolo 2 della Costituzione non risulta, oggettivamente, correlabile con l'interesse (del sistema produttivo degli “*adulti*”, trasposto a livello di infanzia), all'inserimento, per di più (per implicita necessità) “*precocemente*”, nel mondo nel lavoro. Una tale correlazione non sarebbe coerente con la chiara portata dell'articolo 34 Cost. e

con il riferimento contenuto nell'articolo 4 Cost. del dovere di ogni cittadino di svolgere *“un'attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”* non solo compatibilmente alle proprie possibilità, ma anche alla propria scelta.

6.4. La declinazione degli *“obiettivi generali”* e degli *“obiettivi specifici”* dell'intervento regolatorio (pagina 15 dell'AIR) non sembra aggiungere elementi di chiarezza, da considerare necessari in quanto, se le Indicazioni rappresentano la *“cornice di riferimento pedagogico-culturale”* per uno specifico agire delle *“scuole autonome”*, in esse è insito – come giova ancora ribadire – un valore *normativo*.

Ebbene, tale declinazione evidenzia contraddittoriamente un contenuto molto più generale – sotto il profilo logico-concettuale – dei secondi obiettivi rispetto ai primi (che dovrebbero definire il campo di *“specificazione”* dei secondi secondo le regole della evidenza e consequenzialità). Inoltre, per entrambe le categorie, l'AIR non indica soluzioni, alternative, criteri di scelta oggettivati che abbiano carattere di norme giuridiche (*ipotesi*) nelle caratteristiche essenziali (descrizione di comportamenti esigibili da parte di categorie di soggetti, e meccanismi sanzionatori o premiali in senso lato, atti a garantire un effetto giuridico - una modifica di comportamento - in modo tipizzato, cioè univoco nella formulazione, e anticipatamente conoscibile da parte del destinatario, sempre secondo un parametro di diligenza normale nell'attività interpretativa propria del destinatario delle c.d. regole di azione).

Al riguardo si rileva che un'integrazione delle competenze coinvolte nella predisposizione del testo delle Indicazioni, e prima ancora nell'intera preventiva progettazione dell'intervento che si intende realizzare, con quelle propriamente giuridiche (circostanza che non risulta in atti) avrebbe potuto contribuire alla conversione di articolate considerazioni discorsive in norme giuridiche-qualificatorie a fini di divieto/incentivo, o propriamente organizzatorie delle attività umane corrispondenti.

6.5. Dal percorso seguito per l'elaborazione delle indicazioni (pagina 4 dell'AIR) – a partire dalle attività della Commissione di studio di cui al decreto ministeriale n. 47 del 18 marzo 2024 fino alla costituzione di *“apposite Commissioni, composte da qualificati esperti disciplinaristi”* – consegue un duplice livello *“a cascata”* di elaborazioni, sul piano della sequenza logica e dei contenuti di indirizzo documentalmente risultanti, che sembra porsi al di fuori, e *a priori*, rispetto al quadro di innovazioni e di esigenze quale definito nelle pagg. 2-3 della relazione AIR.

Il richiamo a pagina 5 della stessa AIR agli episodi di aggressione nei confronti del personale docente esemplifica il generale difetto metodologico del procedimento seguito dal punto di vista della *effettività* (giuridica) della valutazione di impatto della scelta regolatoria, nonché della (necessaria) motivata scelta (tra varie opzioni possibili) degli strumenti mirati a dare concreta natura normativa alla soluzione prescelta: e cioè, difetta l'indagine sulla relazione tra detti fenomeni di aggressione, nella loro causazione sociale, e la prescelta soluzione della (mera) qualificazione, *ex se*, de *“l'insegnante come Magister”* (pagine 7-8 delle indicazioni). In sostanza, anche in tale passaggio, non pare emergere alcuna fase di valutazione nell'AIR, nell'ambito della quale,

individuata e misurata la criticità, siano state confrontate scelte alternative, ciascuna fornita di indicatori misurabili, per determinare e motivare il possibile impatto sotto il profilo qualitativo e quantitativo, sì da rendere chiara l'adeguatezza, e, soprattutto, l'effettività (giuridica), della scelta effettuata.

6.6. L'obiettivo di “*rilanciare dopo il periodo pandemico, il ruolo dei saperi nella trasmissione intergenerazionale della conoscenza, considerata la compromissione del legame tra memoria, pensiero critico e padronanza del linguaggio scritto, proprio in un'epoca in cui prevale la comunicazione iconico-digitale*” è supportato dall'AIR con l'indicazione di “*alcune criticità come rappresentato dai grafici sotto riportati*” contenuti nel rapporto nazionale INVALSI 2025.

Nondimeno, tale rapporto andrebbe assunto *criticamente*, specificandone la precisa *metodologia* (ed evidenziandone i relativi *presupposti ed assunti scientifici*). Esso risulta, inoltre, limitato temporalmente e, dunque, non è atto ad evidenziare andamenti storici significativi del periodo considerato (2012-2025 o, quanto meno, 2019-2025). Inoltre, lo stesso rapporto non è l'unico strumento di misurazione e l'unica fonte di dati relativi alla molteplicità di indicatori (e di correlazioni tra di essi) ragionevolmente ipotizzabili per guidare la definizione delle esigenze-obiettivi, la determinazione di opzioni alternative ad impatti rispettivamente preventivabili, e la scelta della soluzione preferita in relazione al suo impatto razionalmente misurabile.

La precisazione dell'AIR che i dati INVALSI non riguardino la scuola dell'infanzia (pagina 8) evidenzia, inoltre, la mancanza, per tale segmento educativo, di un supporto conoscitivo e valutativo delle scelte che si intende effettuare con le nuove indicazioni.

Sulla stessa traccia di lacune metodologiche, poi, a quanto esposto nella relazione AIR circa il *digital divide* – locuzione con cui si sostituisce il riferimento alla dispersione digitale – non segue alcuna soluzione specifica e precettiva idonea a fornire un rimedio (ottimale) all'esigenza, che resta così meramente annunciata.

7. L'esame del prospetto comparativo trasmesso in sede di adempimento istruttorio consente di svolgere le seguenti considerazioni.

7.1. Il prospetto reca un confronto tra le *Indicazioni* 2012 e le *Indicazioni* 2025 (queste ultime con testo invariato dopo l'emanazione del parere interlocutorio). La comparazione non riguarda testi *normativi* – e quindi proposizioni e soluzioni *normative* – ma temi, esposti con generalissime enunciazioni di principio, che prescindono da indicazioni di scelte concretamente compiute dal punto di vista della loro attuazione normativa.

Alle osservazioni già formulate in premessa sul punto, importa qui aggiungere che, in linea generale, un testo normativo non dovrebbe incorporare enunciazioni più propriamente manualistiche e di principio della disciplina che ne costituisce la premessa fattuale e culturale, poiché tali enunciazioni non inverano, di per sé, un presupposto di esercizio del potere regolatorio (rimanendo in un mutevole, e necessariamente pluralista, campo di elaborazione ed indagine accademica, fino a che non si manifesti, a livello di decisione politica, un'esigenza-criticità tale da rendere opportuno, se non necessario, un intervento normativo). Una tale eventualità rischia anzi di incorporare, nella formalizzazione tipica del regime e del valore di norma, quel che è soggetto

alla tipica *dinamica storico-scientifica*, cioè ad una (fisiologica) trasformazione elaborativa e pre-politico-giuridica, dell'osservazione del mutare dei fenomeni sociali.

Il rischio, sempre presente in ogni settore dell'ordinamento (a vocazione “tecnica” in senso lato), è, quindi, quello di irrigidire e cristallizzare gli assunti transitori di una scienza sociale rendendoli “ufficiali”, in contraddizione sia con la metodologia che deve guidare la libertà e l'arricchimento dell'elaborazione scientifica - e, a valle, ma non secondariamente, di quella didattica -, sia con la libertà stessa del momento politico-decidente che pone capo, pur sempre, alle priorità derivanti dall'attuazione del programma costituzionale (dato istituzionale da cui la proiezione normativa di qualunque scienza deve sempre essere coscientemente indirizzato).

7.2. Per il tema “*Finalità generali*”, secondo il prospetto, le finalità delle nuove Indicazioni evidenziano che l'azione della scuola si esplica non solo attraverso la collaborazione con la famiglia (cfr. articolo 30 Cost.), nell'ambito dei diversi ruoli e ambiti educativi, ma anche “*con le altre formazioni sociali ove si svolge la personalità di ciascuno (articolo 2)*”.

Il richiamo ed il riferimento all'articolo 2 Cost. non appare, nel contesto, ben calibrato e rischia, per come formulato, di risultare equivoco ed ambiguo. Beninteso, l'autonomia delle istituzioni scolastiche (che rientra nel paradigma delle cc.dd. autonomie *funzionali*, in dottrina sovente qualificate anche come *sociali* e *comunitarie*) non integra un fine *in sé*, ma rappresenta piuttosto un mezzo per “sintonizzare” la *comunità educante*, nell'assolvere responsabilmente la funzione dell'istruzione verso gli studenti e le studentesse, anche sui bisogni formativi delle altre *comunità di riferimento* (ossia le *famiglie*, la *collettività locale*, il *contesto socio-economico*, gli altri ‘*canali*’ *formativi*, la *dimensione istituzionale europea*): sicché si giustifica l'attenzione sulle condizioni volte a valorizzare una effettiva capacità di sviluppare tali interrelazioni, nella prospettiva del coinvolgimento (anche in chiave di sussidiarietà orizzontale, *ex* articolo 118, ult. cpv. Cost.) della comunità sociale coinvolta e, appunto, delle “*formazioni sociali*” in cui essa si articola e da cui trae linfa, in collaborazione con le istituzioni scolastiche.

Nondimeno – quando sia traguadata nella prospettiva della prefigurazione di “*norme generali sull'istruzione*” (e della definizione, con esse, dei “*livelli*” generali, omogenei, garantiti ed uniformi delle relative prestazioni) – l'autonomia scolastica fa capo, come pure le Indicazioni non omettono di precisare, al riconoscimento della libertà d'insegnamento di cui al primo comma dell'articolo 33 della Costituzione: questa va intesa, anzitutto, quale presidio della *neutralità* del servizio pubblico dell'istruzione, che è compito precipuo della Repubblica (e, segnatamente, dello Stato) garantire.

A fronte di ciò, il riferimento alle istituzioni scolastiche quali mere “*formazioni sociali*”, destinate a cooperare e confrontarsi con le “*altre*” formazioni sociali per concorrere allo “*sviluppo della personalità*” delle studentesse e degli studenti, rischia di indebolire la chiarezza del dato costituzionale, e legislativo, della piena titolarità pubblicistica dell'esercizio della funzione di impartire, per tutti, un adeguato livello di insegnamento, generando incertezza sulle attribuzioni

e sull'ordine legale delle competenze (di derivazione costituzionale); il rischio è che si avvalorino, *praeter legem* ed anche di là dalle intenzioni, l'implicazione che l'azione pubblica, tipizzata dalla legge, rinvii all'obbligo di una continua “*negoziiazione*” tra organi pubblici e “*formazioni sociali*”, dai confini non ben definiti e definibili.

Va, per contro, sottolineato un punto fondamentale nel costrutto costituzionale, quanto alla sua operatività sul tema della pubblica istruzione: il *pluralismo partecipativo* va definito in termini di interessi identificabili ragionevolmente e proporzionatamente, che fanno emergere gruppi sociali coinvolti in modo diretto e sociologicamente naturalistico, ma senza travalicare in una legittimazione codecidente di formazioni auto-legittimatesi (in forza di una non verificabile *expertise* o per profili di “autorevolezza morale”, e pre-giuridica, esterni all'ambito ed alla graduazione degli interessi costituzionali rilevanti ai sensi dell'articolo 34 Cost.).

7.3. Il prospetto definisce il curriculum come “*dispositivo per ‘pensare’ l'insegnamento*” e richiama le seguenti considerazioni delle Indicazioni: “*Nel rispetto e nella valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, le Indicazioni Nazionali per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo propongono un cambio di paradigma rimettendo al centro la valorizzazione delle conoscenze che sono la base fondamentale per lo sviluppo delle competenze identificate nel Profilo dello studente. Per questo le Indicazioni Nazionali reintegrano pienamente la dimensione delle conoscenze offrendosi come un chiaro quadro di riferimento per la progettazione del curriculum verticale delle scuole.*”.

Va rilevato che le esposte considerazioni non danno conto dello strumento attraverso il quale realizzare la suddetta reintegrazione e, comunque, non indicano le previsioni destinate ad attuarla. Perciò esse paiono tradursi in una generica aspirazione ad impronta tautologica.

Analoghe considerazioni possono essere formulate con riferimento a quanto esposto con riferimento al paragrafo “*Non multa, sed multum*” delle stesse Indicazioni, nonostante che di esse si intenda sottolineare l'alta leggibilità della struttura di presentazione delle specifiche discipline.

In entrambi i casi emerge la mancanza di chiarezza in merito a come, quanto esposto nelle nuove Indicazioni, consentirebbe di incidere specificamente *in melius* sulla qualità del PTOF e della definizione del profilo dello studente.

7.4. Il prospetto sottolinea il riferimento nelle Indicazioni alle competenze dei discenti definite come “*attese*”: tale definizione pare prescindere dal fatto che l'obiettivo della (trasmissione della) “competenza” è, per definizione, funzionale, cioè normativamente obbligatorio. Dunque, sul piano del linguaggio normativo, secondo quanto sopra illustrato, andrebbe usata la parola “*conoscenze*” (le “*competenze*” riconducono più esattamente a *skills* produttivi, rilevanti ragionevolmente in un momento posteriore alla scuola di formazione primaria) e si dovrebbe, semmai, ricorrere al parametro normativo della “efficacia”, - da garantire tramite strumenti direttamente disciplinati nella regolazione in questione -, rispetto al grado di conoscenze da trasmettere.

7.5. È sottolineato anche il richiamo nel testo delle Indicazioni di diverse materie – ad esempio alle neuroscienze, a pagina 11 – ma manca un'opportuna definizione descrittiva e funzionale (nonché differenziale) delle stesse, sia pur sintetica, sicché ci si trova di fronte, ancora una volta, a una regolazione che

ricorre ad un uso dei “concetti indeterminati”, senza una verifica del se e quanto la loro trasposizione in sede normativa sia, anzitutto, necessaria e, di poi, traducibile, come si è più volte, detto, in effettive proposizioni normative.

7.6 Per la disciplina “italiano”, il prospetto comparativo evidenzia l’obiettivo della “*formazione integrale armonica della persona*”.

Poiché tale locuzione (che le stesse Indicazioni richiamano nelle “*Premesse culturali*” e nel paragrafo “*Arte e immagine*”, con riferimento alla crescita) sottende un obiettivo di complessa realizzazione, pare verosimile che l’intento delle Indicazioni sia quello – apparentemente più modesto, ma più specifico e marcato – di mirare allo sviluppo della *capacità espressiva e comunicativa* del singolo studente. In qualche misura, l’indugiare sulla “*persona*”, integralmente assunta, trascina l’equivoco di sovraccarico enfatico del compito della scuola, nascente dal già rimarcato fraintendimento della portata dell’articolo 2 Cost.

Quest’ultimo (“*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”) ha una ben più ampia portata programmatica e riassuntiva della rilevanza delle intere dinamiche sociali interne alla democrazia costituzionale (risultando essenzialmente rivolto ad affermare il principio solidaristico, come caratterizzante l’intera manifestazione delle relazioni sociali tra individui-persone umane, viste anche nelle loro aggregazioni spontanee organizzate, e comunità generale) rispetto allo specifico profilo dell’articolo 34 Cost.: tale previsione dedicata, già incorpora il grado di “*personalismo*” dell’articolo 2 Cost. proiettato sul tema della istruzione, ma procede con la prescrizione e la conformazione conciliativa con altri specifici principi costituzionali. Tra questi ultimi, spicca quello più caratterizzante, quale racchiuso nell’articolo 3, secondo comma, Cost. concernente il compito della Repubblica di “*rimuovere gli ostacoli rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*”; da ciò emerge la particolare attenzione, fondamentalmente redistributiva *ex ante*, posta con riguardo “*ai meritevoli sprovvisti di mezzi*” di cui all’articolo 34, terzo comma Cost., e, comunque, alle problematiche derivanti dall’inevitabile intreccio con la condizione socio-economica familiare. La “scuola” riflette, secondo la Costituzione nella sua parte più fondamentale, un programma di promozione della mobilità sociale e del concorso al progresso, materiale o spirituale, della società, che, in funzione solidaristica, ogni individuo della comunità generale, ha il dovere di apportare, ma, come già premesso in precedenza, in correlazione anche alla effettività del diritto di scelta (artt. 3, secondo comma, e 4, secondo comma, della Cost.) concernente la direzione e lo sviluppo delle proprie inclinazioni e “meriti”.

7.7. L’insegnamento del *latino* per educazione linguistica è considerato dal prospetto di raffronto “*uno strumento metacognitivo potente*” che deve costituire “*un’opportunità per tutti gli studenti, anche quelli non italofoni*”. Tale considerazione e l’attribuzione a tale insegnamento delle potenzialità esposte nelle Indicazioni (pagina 43) non consentono di comprendere il motivo per cui esso viene previsto come insegnamento *facoltativo*.

La facoltatività di tale insegnamento è precisata dall'AIR (pagina 19) a proposito delle perplessità del CSPI *“relativamente a possibili rischi di differenziazione tra alunni che si avvarranno/non avvarranno di tale disciplina”*, questione considerata dal parere interlocutorio al punto n. 9. Secondo l'AIR, tali preoccupazioni non sarebbero fondate poiché *“il carattere di facoltatività, anche a regime, riguarda le famiglie degli alunni che, all'atto di iscrizione, potranno decidere se avvalersi o meno di tale disciplina. L'istituzione scolastica ha il dovere di offrire l'insegnamento del LEL a tutti”*.

Tale considerazione non sembra centrare la perplessità del CSPI e non trova conferma nello nell'articolo 2, comma 3, dello schema, che configura l'insegnamento del LEL come facoltativo anche per la scuola ricorrendo al verbo *“può”* nella seguente proposizione: *“L'insegnamento del latino per l'educazione linguistica (LEL) può essere avviato, in via di prima applicazione, a partire dalle classi seconde e terze funzionanti nell'anno scolastico 2026/2027, utilizzando gli spazi di autonomia, flessibilità e ampliamento dell'offerta formativa”*

L'AIR aggiunge che *“L'intervento regolamentare definisce il nuovo quadro disciplinare di riferimento, pur non modificando gli assetti ordinamentali generali delle scuole interessate. Resta infatti fermo quanto disposto dal decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89, che definisce i tempi scuola e i quadri orari per l'infanzia, la primaria e la secondaria di primo grado”*. Ciò lascia intendere che il citato d.P.R. resterebbe non modificato, ma lo stesso schema ne suggerisce la modifica con la locuzione *“nelle more”* e la relazione illustrativa trasmessa dopo il parere interlocutorio specifica che l'iter della modifica dello stesso d.P.R. *“è in fase di avvio”* (pagina 10).

Secondo l'AIR, *“Le istituzioni scolastiche, nell'ambito della propria autonomia, tenuto conto del numero di alunni che opereranno la scelta, dei docenti dell'organico dell'autonomia in possesso della specifica abilitazione e in base allo specifico contesto di riferimento, definiranno puntualmente proprie modalità organizzative, non individuabili a priori ed eventualmente diversificate da scuola a scuola. In base a tali modalità organizzative, verranno individuate da ciascuna istituzione scolastica le ore di insegnamento del latino da assegnare al singolo docente abilitato a tale insegnamento (es. docente di italiano della classe che aggiunge alle sue discipline anche l'insegnamento del latino; docente dell'organico del potenziamento che effettua parzialmente il proprio orario su tale insegnamento, ecc.). Risulta in tal senso inconferente la preoccupazione del CSPI in merito alla assegnazione dell'insegnamento del latino al docente di lettere per 18 classi. Il decreto regolamentare che adotta le nuove indicazioni, infatti non disciplina orari di insegnamento e classi di concorso, rinviati a successivi interventi regolatori”*.

Le riportate considerazioni non sembrano dissipare i dubbi in merito all'eventualità di scuole che non dispongano di *“docenti dell'organico dell'autonomia in possesso della specifica abilitazione”*.

Prosegue l'AIR: *“l'insegnamento del LEL è previsto nelle nuove indicazioni nazionali come opzione attivabile in via sperimentale già a partire dall'a.s. 2026/2027 per le classi seconde e terze di scuola secondaria di primo grado, anticipando di un anno l'introduzione a regime di tale disciplina (...). Tale fase sperimentale è prevista per il solo anno scolastico 2026/2027 poiché il decreto fissa la decorrenza dell'insegnamento del latino per l'educazione linguistica, ancorché opzionale per le famiglie, dall'anno scolastico 2027/2028”*.

Queste affermazioni non sembrano confortate dal testo dello schema. Infatti esso non reca la fissazione di tale decorrenza, in quanto l'articolo 2, comma 3, si limita a prevedere che: *“L'insegnamento del latino per l'educazione linguistica (LEL) può essere avviato, in via di prima applicazione, a partire dalle classi seconde e terze funzionanti nell'anno scolastico 2026/2027, utilizzando gli spazi di autonomia, flessibilità e ampliamento dell'offerta formativa, nelle more dell'integrazione del quadro orario settimanale e annuale della scuola secondaria di primo grado, di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89”*, senza menzionare l'insegnamento a regime della disciplina.

7.8. L'obiettivo complessivo delle indicazioni in materia di *“arte e immagine”* è sinteticamente ricondotto dal prospetto comparativo alla *“valorizzazione delle arti come mediazione relazionale”*.

Considerata l'età della platea discente cui sono destinate le indicazioni, un tale obiettivo pare molto ambizioso, mentre, al confronto, sembra ragionevole l'intendimento delle vigenti indicazioni – come riassunto nel prospetto – di sviluppare la capacità di *“esprimersi e comunicare osservare leggere le immagini comprendere e apprezzare le opere d'arte”*.

Il prospetto comparativo evidenzia l'enfasi che si attribuisce alla storia dell'arte, la cui conoscenza costituisce il fulcro del paragrafo *“Perché si studia arte e immagine”*. A tale enfasi non sembra corrispondere una corrispettiva declinazione in base all'età dei discenti, essendo richiamata la storia dell'arte solo nel paragrafo *“conoscenze”*, che, come per tutte le altre discipline, non è collegato ad una specifica fase del ciclo di istruzione considerato.

La necessità di analizzare la *“influenza sul mondo dell'arte e della comunicazione”* del *“linguaggio dei nuovi media”* pare un obiettivo non univocamente definito, – in disparte che il complesso problema della *“comunicazione”*, e dei *media* vecchi e nuovi, non coincide con quello della comprensione, e conoscenza storica, dell'arte –, rispetto ai suoi vari potenziali effetti, se si considera il sempre più problematico impatto reale sulla formazione cognitiva dei media digitali.

7.8. Con riferimento al tema *“Discipline STEM e pensiero computazionale”*, il prospetto comparativo evidenzia che l'obiettivo dell'introduzione esplicita *“del paradigma integrato STEM (rispondente alle Linee Guida 2023) e della relazione Tecnologie-Informatica”* nonché *“del Pensiero Computazionale (es. in Matematica)”* ha la finalità *“di formare cittadini in grado di affrontare la complessità delle transizioni ecologica e digitale”*.

Si osserva che l'obiettivo da porsi dovrebbe confrontarsi con il problema di *comprendere criticamente*, non già *passivamente*, il fenomeno delle (due) transizioni. Solo con un grado estremamente avanzato di formazione, che richiede tempo e maturazione delle personalità, si potrebbe giungere ad una consapevole conoscenza di tali fenomeni, che, andrebbe tenuto presente, sono normativamente *in fieri*, cioè oggetto di una fluviale, e sempre più dibattuta, disciplina a fonti multilivello (quindi frutto di complessi equilibri politico-economici la cui definizione è ben lungi dall'essere raggiunta), che, per di più, si prospetta ormai come altamente specialistica per la complessità dei dati e degli standard tecnico-scientifici che ne costituiscono sia gli assunti di base che le conseguenze.

Per contro, l'impostazione proposta parrebbe indurre ad *un'accettazione implicita ed acritica del fenomeno come inevitabile nella sua forma attuale, e, soprattutto, privo di mediazione culturale e psicologica* rispetto a modi e tempi (i quali, peraltro, risultano delle "modalità" istituzionali, come s'è detto, *in fieri*, estremamente complesse, cioè variamente disciplinate rispetto alla loro realtà scientifica, produttiva ed economica, nei vari ordinamenti statuali). La fase formativa più cruciale, quella dell'istruzione primaria, dovrebbe poter segnalare, in una costruzione progressiva della consapevolezza delle dinamiche sociali del proprio tempo, *le notevoli criticità che derivano dalle transizioni e dalla loro controversa sostenibilità sociale ed economica*; e questo anche fino a preavvertire circa le prospettive sempre più ristrette di saperi non in esse incorporati nonché di scelte future di conseguimento di professionalità sempre più strumentali ad esse, ma non di meno, incerte.

L'indicazione di un approccio *critico* dovrebbe, in definitiva, acquisire il bilanciamento dei pro e contro (ineludibili) insiti nella *complessità*: cioè, prima ancora che come un *dato* (da *affrontare*), come un *problema* (aperto a varie soluzioni e scenari di trasformazione e perciò da *discutere*), con la consapevolezza dei *rischi* di alterare finanche l'essenza antropologica dell'essere umano, in un nuovo e "*forzato*" senso comune, passivamente permeabile agli assunti - ormai controversi nel dibattito politico, scientifico e politico-economico - di tali epocali ed incerte transizioni.

7.9. Per la disciplina "*geografia*", secondo il prospetto comparativo, "*la matrice teorica*" delle vigenti indicazioni "*è incentrata sulla conoscenza del territorio, l'orientamento e l'analisi del paesaggio*" e "*il paesaggio è visto prevalentemente come 'laboratorio didattico' e oggetto di osservazione per comprendere i fattori naturali e antropici*". Mentre nelle nuove indicazioni "*il paesaggio è presentato come esperienza vissuta, dove cultura e natura si fondono, superando l'approccio descrittivo e ponendo le basi per la scoperta delle relazioni di coevoluzione tra umanità e natura. Distinguere e descrivere la varietà del paesaggio, con riferimento esplicito all'articolo 9 della Costituzione italiana e all'articolo 1 della Convenzione Europea del Paesaggio*".

Si constata che la presentazione tematica delle nuove Indicazioni appare meno chiara di quella delle Indicazioni vigenti e, comunque, suscita dubbi l'adeguatezza dell'insegnamento così concepito rispetto alla fase formativa primaria, risultando anche per certi versi ambigua, laddove si riferisce alla presentazione del paesaggio come "*esperienza vissuta*".

Alle vigenti Indicazioni viene ricondotto il carattere implicito della "*necessità di utilizzare e confrontare le scale spaziali*", privo di "*un aggancio esplicito e sistematico ai problemi globali urgenti (povertà, clima, migrazioni)*", mentre nelle nuove Indicazioni "*La Transcalarità è intesa come la capacità di individuare le interdipendenze tra regioni geografiche e problemi del mondo contemporaneo (povertà, disuguaglianza, cambiamento climatico)*". Tali considerazioni sembrano inserire in una prospettiva "*semplificata*" problemi estremamente complessi, la cui padronanza, indispensabile per una corretta illustrazione ai bambini e giovani della scuola primaria, esigerebbe conoscenze interdisciplinari molto sofisticate sulle quali è arduo immaginare che i docenti possano aver ricevuto un'adeguata preventiva formazione. Esse comunque evidenziano un approccio in cui è scontata la priorità dei problemi, e la cui comprensione è offerta come "*dato di partenza*". Tale comprensione,

e l'effettiva capacità di individuare le priorità nell'ambito esistenziale degli alunni (familiare, comunitario, e nazionale, pur in derivazione della, per la verità da sempre esistente, influenza reciproca, a livello planetario, delle dinamiche umane), dovrebbe costituire invece l'eventuale punto di arrivo di conoscenze complesse che possono ragionevolmente "preparate", semmai, ma essere comprese appieno, auspicabilmente, più avanti nel corso della maturazione formativa degli studenti.

7.10. In materia di *"tecnologia"* il prospetto comparativo segnala che *"L'informatica fornisce gli strumenti per leggere da una prospettiva diversa i vari contesti in cui l'elaborazione automatica delle informazioni riveste un ruolo chiave"*. Occorre però avvertire che *"l'elaborazione automatica delle informazioni"* è un mero strumento che rende ancora più necessarie conoscenze *"tradizionalmente"* apprese allo scopo di porre *"le persone umane"* nella condizione di verificare adeguatamente la stessa elaborazione.

7.11. Per l'*"educazione motoria e fisica"*, il prospetto sottolinea il riferimento nelle nuove indicazioni *"alla connessione neuroscientifica, in quanto si integrano esplicitamente gli approfondimenti scientifici sull'impatto del movimento sul cervello"*, consentendo lo sviluppo, attraverso la disciplina in questione, di *"competenze metacognitive"*, nonché la promozione de *"la scuola attiva"* e l'*"outdoor education"*, da valorizzare in *"ambiente urbano e naturale"*. Delle vigenti indicazioni il prospetto fa presente, tra l'altro, la *"Assenza di esplicito e aggiornato ancoraggio scientifico (es. neuroscienze, chinesologia), lasciando l'interpretazione del movimento a una dimensione prevalentemente pratico-sociale"*.

Si constata che le differenze delle nuove Indicazioni, che si intende marcare rispetto a quelle vigenti, sono rappresentate, ancora una volta, attraverso un elevato livello di complessità anche espositiva, di cui appare opportuno che si valuti l'adeguatezza rispetto alla realtà quantomeno della scuola dell'infanzia e dei discenti della scuola primaria.

7.12. Con riferimento alla *"educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale"*, le Indicazioni muovono dalla osservazione della *"crescente complessità del sistema finanziario"* e dalle *"opportunità della finanza digitale"*, nonché dalla *"maggiore frammentarietà del mercato del lavoro"* per valorizzare la necessità di *"conoscenze e competenze per trasformare i rischi in opportunità"*, sull'assunto che la *"cultura finanziaria"* contribuisca *"a colmare il divario conoscitivo ed esperienziale che spesso segna la realtà socio-economica dei giovani, in un'ottica di formazione integrata e inclusiva"*. Si aggiunge che *"l'educazione finanziaria nelle scuole è parte integrante dell'insegnamento dell'educazione civica che ne valorizza gli ambiti di cittadinanza economica e può costituire anche un veicolo di realtà per le discipline STEM e la matematica in particolare, arricchendo questa disciplina di collegamenti con l'attualità e spunti pratici"*.

L'indicazione pare, nel complesso, sovrappesare la (pur innegabile) importanza delle *"conoscenze"* (prima che delle *"competenze"*, per i motivi già illustrati) in materia finanziaria, assicurativa e previdenziale – che postulano la figura del cittadino-individuo, *investitore* o *risparmiatore*, orientato a cogliere le *"opportunità"* di risparmio e di protezione od incremento del capitale – rispetto alle necessarie e preliminari cognizioni di base in materia *economica*, che innanzitutto

dovrebbero integrare il bagaglio culturale e formativo: in altri termini, non solo la finanza è una componente tra le più complesse – e più soggette a valutazioni critico-scientifiche alquanto divergenti – all'interno della più ampia scienza sociale dell'economia, segnatamente della macroeconomia e della politica economica, ma assume un senso concreto di utilità formativa – e, prima ancora, di centrale importanza civico-educativa – solo una volta compresi il modello di sviluppo economico, e quindi sociale, derivante dalle stesse norme fondamentali della Costituzione, per di più nella loro, tutt'ora dibattuta, deviazione (di portata conformativa e applicativa) scaturita dall'interazione istituzionale con il diverso modello di sviluppo predicato dai trattati europei e, di conseguenza, riflesso nel diritto dell'Unione europea.

Il risparmio, (ed il connesso tema previdenziale), la sua (eventuale) formazione e disponibilità nel corso della futura vita lavorativa, – in dipendenza dell'evoluzione delle modalità della produzione, della produttività e delle retribuzioni/redditi –, la fondamentale tutela ad esso apprestata a livello costituzionale, la disciplina giuridica della produzione (e, peraltro, la connessa tutela ambientale), sono (esemplificativamente) dei concetti/conoscenze preliminari, e logicamente anteriori, al momento della (stessa possibilità di) scelta interna al successivo momento dell'investimento individuale nei settori “*finanziario, assicurativo e previdenziale*”. Questi essenziali momenti di apprendimento propedeutico, appaiono sia indispensabili a livello preparatorio, sia, oggettivamente, connessi alla comprensione di elementi istituzionali che rendono l'intera materia economica strettamente adiacente alla “*educazione civica*”.

P.Q.M.

la Sezione esprime parere favorevole, nei limiti di cui in motivazione.

GLI ESTENSORI

Giovanni Grasso, Carla Ciuffetti

IL PRESIDENTE

Luciano Barra Caracciolo

IL SEGRETARIO

Cesare Scimia