

Bilancio dell'educazione civica al livello secondario II

Rapporto peritale commissionato dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI)

Isabelle Stadelmann-Steffen, Daniela Koller e Linda Sulzer

Management Summary

In adempimento del postulato Josiane Aubert, intitolato «Bilancio dell'educazione civica nelle scuole di livello secondario II»¹, la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) ha commissionato un rapporto peritale che tracci un bilancio dell'educazione civica al livello secondario II. L'incarico è motivato dal fatto che a questo livello non sono mai state analizzate le modalità attuative delle disposizioni sull'educazione civica contenute nei programmi quadro d'insegnamento. Il presente rapporto verte dunque sulla questione sollevata dal postulato, e cioè:

Come vengono attuati i contenuti formativi sull'educazione alla cittadinanza nei programmi d'insegnamento cantonali e d'istituto del livello secondario II?

Per meglio inquadrare la tematica principale, inoltre, il rapporto esamina le seguenti questioni specifiche:

In che misura la politica e la ricerca si sono interessate in passato all'insegnamento dell'educazione alla cittadinanza al livello secondario II?

Nei programmi cantonali e d'istituto qual è il valore dell'educazione alla cittadinanza rispetto agli altri contenuti formativi?

Per tracciare un bilancio esaustivo dell'educazione civica al livello secondario II, il presente rapporto si rifà a un concetto di «educazione alla cittadinanza» inteso in senso ampio, che oltre alle due dimensioni delle *conoscenze* e delle *capacità*, da trasmettere agli alunni, include anche la terza dimensione del *destare interesse*. Il rapporto si concentra pertanto su quattro aspetti fondamentali dell'educazione alla cittadinanza: (1) lo stato del dibattito negli ambienti della politica e della ricerca; (2) l'analisi dei programmi d'insegnamento (146 programmi del livello secondario II, di cui sono state analizzate le modalità di attuazione dell'educazione alla cittadinanza). In quest'analisi dei contenuti si è trattato di individuare le differenze sostanziali tra i pilastri del livello secondario II (con da un lato le scuole di cultura generale e dall'altro la formazione professionale di base) e tra le regioni linguistiche, senza però perdere di vista la varietà dei cicli di formazione di questo livello. In una fase successiva, i risultati emersi dall'analisi dei programmi d'insegnamento sono stati integrati dai dati di un sondaggio su docenti e allievi condotto nel 2013 dall'Università di Berna (3). Si è così tenuto conto del fatto che il ruolo primario per l'attuazione dell'educazione civica nel contesto scolastico spetta, in fin dei conti, alle scuole stesse. Per completare il quadro sull'educazione alla cittadinanza al livello secondario II (4) abbiamo paragonato qual è, nei

¹ 13.3751 – Postulato: «Bilancio dell'educazione civica nelle scuole di livello secondario II», depositato da Josiane Aubert il 19 settembre 2013.

programmi cantonali e d'istituto, il suo valore rispetto a quello degli altri contenuti formativi. Presentiamo qui di seguito una sintesi dei principali risultati.

Stato del dibattito negli ambienti della politica e della ricerca

Dalle ricerche condotte nell'ambito del presente rapporto è emerso che l'educazione alla cittadinanza viene tematizzata di tanto in tanto a livello parlamentare, ma che la volontà politica di rivalutare concretamente questa materia lascia a desiderare. Va inoltre sottolineato che soltanto pochi interventi parlamentari hanno per tema l'educazione alla cittadinanza nell'insegnamento di livello secondario II. Questa tematica viene tutt'al più sollevata in relazione all'auspicio piuttosto generico di una maggiore sensibilizzazione dei giovani alla politica. A livello federale, poi, le proposte in tal senso non raccolgono molti consensi, non da ultimo perché in ultima istanza la responsabilità spetta ai Cantoni. A livello cantonale, però, il quadro che si presenta non è sostanzialmente diverso. Soltanto una minoranza dei Cantoni ha tematizzato l'argomento, e gli interventi al riguardo hanno raramente prodotto risultati tangibili. Negli ultimi anni, tuttavia, sono state lanciate numerose iniziative per promuovere l'educazione alla cittadinanza. Tipicamente, però, queste iniziative non si concentrano sull'educazione alla cittadinanza *scuolastica* e vengono lanciate perlopiù da attori extraparlamentari della società civile.

Lo stato della ricerca offre un quadro più o meno analogo. Diversi studi nazionali e internazionali sottolineano e confermano l'importanza dell'educazione alla cittadinanza per il (futuro) impegno politico degli individui. Sono praticamente inesistenti, invece, le ricerche sull'entità e sul valore dell'educazione alla cittadinanza nei programmi d'insegnamento. I pochissimi lavori al riguardo non concernono il livello secondario II e non sono nemmeno stati effettuati nella prospettiva di un raffronto cantonale, tanto essenziale per la Svizzera.

Analisi dei programmi quadro d'insegnamento

Per quanto riguarda l'educazione alla cittadinanza, l'attuazione dei programmi quadro d'insegnamento e dei piani di formazione nazionali avviene innanzitutto attraverso i programmi d'insegnamento cantonali e d'istituto. Tra questi si osservano grandi differenze a livello di forma, struttura e contenuti. Sono in netta maggioranza quelli che, per l'educazione alla cittadinanza, enunciano esplicitamente un obiettivo principale. Varia di molto, però, il modo in cui tale obiettivo si riflette concretamente nei contenuti di rilevanza politica delle discipline direttamente interessate quali la storia e l'insegnamento della cultura generale (ICG). Va pure sottolineato che, delle tre dimensioni dell'educazione alla cittadinanza, molti programmi d'insegnamento non tengono praticamente conto della terza, ossia del fatto che questa formazione dovrebbe anche *destare l'interesse* degli alunni. La trasmissione di *conoscenze* e *capacità*, invece, viene considerata in misura nettamente superiore.

Dall'analisi è inoltre emerso che esistono differenze sistematiche tra tipi di scuola e regioni linguistiche, studiate più a fondo sulla base di tre ipotesi. La prima si concentra sulle differenze tra i tipi di scuola e ipotizza che l'educazione alla cittadinanza sia più consolidata nelle scuole di cultura generale che in quelle professionali. I risultati, però, sembrano puntare nella direzione inversa. Benché i programmi d'insegnamento delle scuole professionali prevedano un minor numero di lezioni di quelli delle scuole di cultura generale, l'educazione alla cittadinanza sembra essere più radicata nelle scuole professionali. Questa conclusione depone a favore dell'importanza dei programmi quadro d'insegnamento. Proprio il nuovo programma quadro per la maturità professionale (PQ MP) tematizza determinati contenuti di formazione alla cittadinanza in modo molto esaustivo e preciso, cosa che il programma quadro dei licei fa in maniera molto più vaga. Quanto alla seconda ipotesi, la ricerca svizzera praticata finora fa supporre che l'educazione alla cittadinanza abbia più peso nella Svizzera romanda che nella Svizzera tedesca. Anche quest'ipotesi non è stata confermata. I risultati del presente rapporto inducono piuttosto a concludere che nei programmi quadro della Svizzera tedesca i contenuti di carattere politico siano più presenti. La terza ipotesi, infine, postula che i programmi quadro d'insegnamento vengano attuati diversamente a seconda che ciò avvenga mediante un programma d'insegnamento cantonale o d'istituto. Le analisi effettuate supportano tendenzialmente questo punto di vista: i programmi cantonali sembrano disciplinare l'educazione alla cittadinanza in modo più esaustivo e preciso di quanto non facciano i programmi d'istituto.

Alcuni programmi d'insegnamento superano l'esame a pieni voti in tutte e tre le dimensioni prese in considerazione (*trasmettere conoscenze, trasmettere capacità, destare interesse*), per cui possono fungere da buone prassi (o «good practices»). Le conclusioni principali a questo riguardo sono due. Primo: gli esempi di «good practice» si distinguono dagli altri programmi d'insegnamento soprattutto perché tengono conto della terza dimensione (*destare interesse*), realizzando risultati soltanto mediocri nelle altre due. Secondo: tra gli esempi di buone prassi figurano molti programmi d'insegnamento che si orientano già al nuovo PQ MP, comprovando di nuovo l'importanza dei programmi quadro.

Coinvolgimento degli insegnanti e degli alunni

Per analizzare l'attuazione dei programmi d'insegnamento del livello secondario II è utile coinvolgere gli insegnanti. È a loro, infatti, che questi programmi si rivolgono in prima istanza ed è a loro che tocca attuarli efficacemente, facendo confluire nell'insegnamento ciò che prescrivono. In questo ambito, tuttavia, le analisi possono fornire soltanto qualche indizio sul ruolo che i programmi svolgono per l'insegnamento effettivo. I risultati mostrano che, nel preparare le loro lezioni, tanti insegnanti (più di un terzo) attribuiscono un'importanza relativamente esigua ai programmi d'insegnamento. Questo fatto è problematico perché l'attuazione concreta e mirata delle prescrizioni sull'educazione alla cittadinanza contenute nei programmi presuppone, logicamente, che tali programmi vengano

effettivamente usati. Proprio gli insegnanti che utilizzano questi programmi, inoltre, hanno più spesso l'impressione che le autorità dimostrino troppo poco interesse per l'educazione alla cittadinanza. Questi risultati sembrano indicare, nel complesso, che i programmi d'insegnamento non godano di un forte sostegno da parte del corpo docente. D'altra parte, però, le analisi evidenziano che l'impostazione dei programmi d'insegnamento può avere un influsso sull'educazione alla cittadinanza impartita nelle scuole. I temi politicamente rilevanti trattati dagli insegnanti, ad esempio, risultano tanto più numerosi, quanto più ampia è la copertura tematica accordata all'educazione alla cittadinanza nei relativi programmi d'insegnamento.

Per quanto riguarda l'analisi dei programmi quadro d'insegnamento e della loro attuazione, l'implicito presupposto è che abbiano una ricaduta concreta sull'educazione alla cittadinanza impartita nelle scuole. L'integrazione dell'analisi dei programmi d'insegnamento con i risultati del sondaggio tra gli alunni conferma questa ipotesi. Infatti, più l'educazione alla cittadinanza è disciplinata in modo esauritivo e preciso nei rispettivi programmi d'insegnamento, tanto più elevata è la valutazione che gli alunni danno della formazione ricevuta. Il risultato quasi più importante, comunque, è che esiste una correlazione positiva e statisticamente significativa fra le tre dimensioni di cui sopra (*conoscenze*, *capacità* e *destare interesse*) e l'interessamento per la politica e le relative conoscenze degli alunni.

Valore dell'educazione alla cittadinanza

Benché l'educazione alla cittadinanza e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) siano concepite entrambe come campi di competenze interdisciplinari e trasversali, risulta estremamente difficile paragonare la loro importanza nei diversi programmi d'insegnamento cantonali e d'istituto. I risultati di questa sezione, pertanto, vanno interpretati con grande cautela e in termini di tendenza. Si possono comunque tirare due conclusioni importanti. Primo: nei programmi d'insegnamento i contenuti dell'educazione alla cittadinanza occupano uno spazio relativamente ampio. Ciò risulta sia considerando unicamente la disciplina in cui vengono principalmente trattati, sia nel confronto con l'altra materia interdisciplinare e trasversale rappresentata dalle TIC. Questa conclusione contrasta con il ruolo di secondo piano spesso attribuito all'educazione alla cittadinanza. In secondo luogo, proprio il confronto con le TIC evidenzia l'importanza di adottare un'ottica più ampia, che vada oltre i programmi d'insegnamento e che – come in questo caso – mostra un quadro un po' diverso. Per le TIC, infatti, esistono strategie e provvedimenti di portata nazionale che valorizzano questa materia interdisciplinare nella prassi. Per l'educazione alla cittadinanza, invece, non esiste nulla di analogo.

Conclusioni

La letteratura specialistica sull'educazione alla cittadinanza parte spesso dal presupposto che l'educazione civica in Svizzera svolga un ruolo del tutto secondario (Moser-Léchet 1999: 124f.; Quesel/Alenspach 2007). Alcuni risultati del presente rapporto possono essere interpretati in questo senso, ad esempio la scarsa volontà politica di adottare misure concrete o il fatto che i programmi d'insegnamento analizzati si scostino notevolmente (per forza di cose) dal programma «ideale», in cui l'educazione alla cittadinanza è disciplinata in maniera esaustiva. D'altra parte, però, il confronto con altri contenuti formativi non avvalorava questa ipotesi. Dal raffronto con le TIC – anch'esse concepite come materia interdisciplinare – l'educazione alla cittadinanza esce a testa alta: sotto il profilo dei contenuti i programmi d'insegnamento del livello secondario II, infatti, le accordano ampio spazio.

Alla luce del presente rapporto occorre operare alcune distinzioni riguardo al bilancio sull'educazione alla cittadinanza al livello secondario II. Prima di tutto, l'attuazione dei piani d'insegnamento è fortemente influenzata dal sistema formativo svizzero, di stampo federalista, che ammette grandi differenze tra i Cantoni e tra gli istituti scolastici per quanto concerne l'educazione alla cittadinanza. L'elevata eterogeneità, tuttavia, non traspare soltanto dai programmi cantonali e d'istituto ma, più a monte, dall'impostazione stessa dei programmi quadro d'insegnamento.

Le analisi svolte nell'ambito di questo rapporto dimostrano, non da ultimo, che proprio nei programmi quadro più recenti sono stati compiuti sforzi importanti per rafforzare l'educazione alla cittadinanza, fatto che si ripercuote positivamente sui programmi cantonali e d'istituto. In generale si può inoltre affermare, non senza una certa soddisfazione, che l'obiettivo di impartire agli alunni una formazione politica è incluso esplicitamente nella maggior parte dei programmi d'insegnamento e che per raggiungerlo è spesso previsto un approccio pluridimensionale: l'educazione alla cittadinanza, cioè, non viene intesa come pura trasmissione di conoscenze. Occorre sottolineare, infine, che i programmi d'insegnamento e il loro influsso sull'educazione alla cittadinanza sono soltanto due dei tanti aspetti di un'attuazione efficace dell'educazione civica ad opera delle scuole. Lo dimostra, da una parte, il confronto con le TIC – altra materia interdisciplinare – meno presenti dell'educazione alla cittadinanza nei programmi d'insegnamento, ma promosse maggiormente sul piano pratico attraverso strategie politiche e misure concrete. Non bisogna dimenticare, d'altra parte, il ruolo degli insegnanti nel trasporre i programmi d'insegnamento nella realtà scolastica: benché fondamentale in teoria, viene svolto da meno della metà degli interpellati. La strategia per rafforzare l'educazione alla cittadinanza al livello secondario II non può quindi puntare esclusivamente sull'attuazione dei programmi quadro d'insegnamento mediante i programmi cantonali e d'istituto, ma deve considerare anche il diverso contesto strutturale, politico e sociale in cui questi ultimi vengono elaborati e impiegati.