

Educazione alla cittadinanza e educazione alla cittadinanza democratica

Con il termine “educazione alla cittadinanza” ci si riferisce all’insieme delle attività educative formali e non formali che vengono sviluppate non soltanto all’interno dei sistemi scolastici, ma anche in contesti extrascolastici per consentire ai giovani, ma anche agli adulti, di acquisire le competenze necessarie ad esercitare i propri diritti e i propri doveri e a partecipare attivamente alla **vita democratica** della propria società. Inteso in questo modo, il termine finisce per configurarsi come un termine “ombrello” sotto il quale è possibile rintracciare una pluralità di obiettivi, di strategie, di contenuti di apprendimento, di modalità organizzative.

Questa polivalenza dell’educazione alla cittadinanza deriva in primo luogo dalla impossibilità di definire in modo univoco lo stesso termine “cittadinanza”, che assume significati e valenze diverse in diversi contesti culturali e in riferimento a specifici momenti storici. Come è stato rilevato anche di recente da due studi realizzati dal Consiglio d’Europa e da Eurydice, nei diversi paesi europei (ma non soltanto europei) il termine cittadinanza assume connotazioni diverse, privilegiando di volta in volta la **dimensione legale**, quella sociale o ancora quella **culturale o morale**¹. È questo il motivo per cui sempre più frequentemente, negli ultimi anni, il termine cittadinanza in ambito educativo è stato usato accompagnato da aggettivi che fossero in grado di specificarne meglio il significato. Si è, quindi, parlato di educazione alla “cittadinanza attiva”, alla “cittadinanza democratica” (Consiglio d’Europa), alla “cittadinanza responsabile” (Eurydice).

Il contributo forse più approfondito alle tematiche dell’educazione alla cittadinanza è quello rappresentato dagli studi e dalle iniziative sviluppate dal Consiglio d’Europa, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, nell’ambito del progetto “*Education for Democratic Citizenship*”, tanto più rilevante in quanto sollecitato e legittimato da una serie di documenti ufficiali sottoscritti dai governi dei paesi che fanno parte del Consiglio, compresa l’Italia. Nella

Cultura della scuola • Curricolo
• Dimensione legale-culturale-morale • Diritto a partecipare
• Educazione ai diritti umani • Educazione interculturale • Educazione non formale-informale • lifeLong learning • Partecipazione • Vita democratica

¹ Si veda il rapporto di sintesi dello studio realizzato dal Consiglio d’Europa sulle politiche per l’educazione alla cittadinanza democratica “All European Study on EDC Policies” (Birzea C., *EDC Policies in Europe: A Synthesis*, Council of Europe, DGIV/EDU/CIT(2003) 18, Strasbourg, 26 August 2003) e lo studio ancora di Eurydice sulla educazione alla cittadinanza nelle scuole in Europa, la cui pubblicazione è prevista entro la fine del 2004. Lo studio di Eurydice fa esplicitamente riferimento alle attività sviluppate dal Consiglio d’Europa.

prima fase del progetto è stata elaborata una definizione di **educazione alla cittadinanza democratica** che è stata fatta propria dai ministri dell'istruzione dei paesi membri nel 2000 a Cracovia e che costituisce la base delle successive risoluzioni adottate². Secondo questa definizione, l'educazione alla cittadinanza democratica:

- si propone di preparare i giovani e gli adulti ed una partecipazione attiva nella società democratica, rafforzando in questo modo la cultura democratica;
- concorre alla lotta contro la violenza, la xenofobia, il razzismo, il nazionalismo aggressivo, l'intolleranza;
- contribuisce al consolidamento della coesione sociale, della giustizia sociale e del bene comune;
- rafforza la società civile aiutando i cittadini a costruire le abilità e le conoscenze necessarie per la vita democratica;
- deve adattarsi ai diversi contesti nazionali, sociali, culturali e storici.

L'educazione alla cittadinanza come priorità dell'Europa

L'educazione alla cittadinanza ha acquistato crescente rilevanza nell'ambito delle politiche educative europee (e più in generale a livello internazionale), in rapporto non soltanto ai processi di democratizzazione verificatisi negli anni Novanta, in seguito alla progressiva dissoluzione del blocco "sovietico", ma anche alle crisi regionali e locali, che a questi processi si sono spesso accompagnate.

Il crescere dell'attenzione allo sviluppo di politiche educative volte alla formazione di cittadini consapevoli dei propri diritti e dei propri doveri e capaci di partecipare attivamente alla vita democratica risponde, quindi, ad una duplice esigenza: quella di fornire un sostegno ai processi di democratizzazione in corso in molti paesi e nello stesso tempo di contribuire ad affrontare i conflitti e le crescenti violazioni dei più elementari diritti politici e umani in alcune aree particolari. Non è un caso che si sia stabilito immediatamente un rapporto molto stretto con le attività a sostegno dell'**educazione ai diritti umani** e dell'**educazione interculturale**³.

Numerose e significative sono le risoluzioni ufficiali e le iniziative adottate a livello di Consiglio d'Europa e a livello di Unione europea per sostenere il conseguimento di questi obiettivi. Per quanto riguarda il Consiglio d'Europa vanno ricordati in particolare: la dichiarazione adottata al summit dei capi di stato

² Cfr. *Project on "Education for Democratic Citizenship"*. Resolution adopted by the Council of Europe Ministers of Education at their 20th session, Cracow, Poland, 15-17 October 2000, Strasbourg, Council of Europe, DGIV/EDU/CIT (2000) 40; *Education for Democratic Citizenship 2001-2004*. Recommendation (2002)12 of the Committee of Ministers to member states on education for democratic citizenship. Adopted by the Committee of Ministers on 16 October 2002 at the 812th meeting of the Ministers' Deputies, Strasbourg, Council of Europe, DGIV/EDU/CIT (2002) 38.

³ Per questi settori, si vedano in particolare le attività, i documenti e i materiali dell'Unesco.

e di governo dei paesi aderenti al Consiglio d'Europa del 1997, in cui si invitavano esplicitamente i paesi membri a "sviluppare l'educazione per la cittadinanza democratica basata sui diritti e i doveri dei cittadini"; la già ricordata risoluzione di Cracovia; la raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri nel 2002, in cui si richiede ai paesi membri di fare dell'educazione alla cittadinanza democratica un obiettivo prioritario delle politiche e delle riforme educative, di incoraggiare e sostenere le iniziative volte a promuovere l'educazione alla cittadinanza democratica all'interno di ciascun paese, di adottare i principi dell'educazione alla cittadinanza democratica come principi guida per le riforme in ambito educativo, di rendere pubblici all'interno di ciascun paese i documenti elaborati e le risoluzioni adottate in merito; la decisione di proclamare il 2005 "Anno europeo della cittadinanza attraverso l'educazione".

Per quanto riguarda l'Unione europea, vanno ricordati:

- i numerosi documenti relativi alla lotta contro la xenofobia, il razzismo e l'intolleranza;
- la costituzione di un gruppo di lavoro specifico ad opera della Commissione (*Directorate-General for Education and Culture*) su "*Open learning environment, active citizenship and social cohesion*", nell'ambito del programma di follow-up per il conseguimento degli obiettivi europei stabiliti per il 2010 (v. voce *Lisbona*);
- le linee guida adottate nel 2004 dalla Commissione sulle politiche per l'educazione e la cittadinanza, nel corso della cui presentazione il commissario Viviane Reding ha dichiarato che i problemi relativi all'educazione e alla cittadinanza "saranno tra le sfide più importanti del prossimo decennio"⁴.

La crescita dell'importanza dell'educazione alla cittadinanza ha trovato un riscontro anche nel mondo della ricerca educativa. Tra le ricerche promosse a livello internazionale, va citata la seconda indagine sulla "educazione civica" promossa dalla *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA)⁵, cui hanno partecipato 28 paesi, di cui 23 europee.

Le "dimensioni" dell'educazione alla cittadinanza: i tempi e i luoghi

Nelle accezioni oggi prevalenti a livello internazionale, l'educazione alla cittadinanza coinvolge più dimensioni (politica, sociale, culturale) e si propone di contribuire a sviluppare negli studenti e nei cittadini le conoscenze, le abilità, gli atteggiamenti e i valori necessari per la partecipazione alla vita democratica. È implicita in queste accezioni dell'educazione alla cittadinanza la convinzione che la **partecipazione** sia una dimensione fondamentale della vita democratica ai diversi livelli (comunità locale e nazionale). Responsabilità dell'edu-

⁴ Cfr. *The future of education and citizenship policies: The Commission adopts guidelines for future programmes after 2006*, Press Release, Strasbourg, 9 March 2004, IP/04/315.

⁵ L'indagine, in due fasi, è stata condotta nel periodo 1995-2001.

cazione è consentire ai cittadini di acquisire le competenze necessarie per poter partecipare in modo attivo, consapevole e critico. La partecipazione attiva dei cittadini è considerata una condizione fondamentale per il consolidamento e per lo sviluppo delle società democratiche.

Ne discendono alcune importanti conseguenze.

In primo luogo, l'educazione alla cittadinanza si caratterizza come un processo che dura per tutta la vita, si inquadra in una prospettiva di **lifelong learning**. Le conoscenze e le abilità per l'esercizio dei propri diritti e doveri di cittadino non sono acquisite una volta per tutte, ma vanno costantemente rinnovate ed aggiornate in rapporto all'evoluzione dei contesti sociali in cui si vive. I valori democratici vanno confrontati con le sfide poste dai problemi che le società che si definiscono democratiche debbono affrontare. Gli atteggiamenti vanno messi alla prova delle situazioni concrete, in continua evoluzione, in cui ciascun cittadino vive e lavora. In questa prospettiva l'educazione alla cittadinanza non è rivolta soltanto ai giovani e agli studenti, ma anche agli adulti.

In secondo luogo, questo tipo di educazione non si realizza soltanto nell'ambito del sistema formale di istruzione, ma interessa anche l'**educazione non formale** e **informale**. L'apprendimento delle conoscenze e delle abilità legate all'educazione alla cittadinanza è un processo sociale, che si verifica in più contesti e le fonti da cui possono derivare queste conoscenze sono molteplici; gli atteggiamenti e i valori si formano e si modificano nelle relazioni sociali e nelle esperienze della vita quotidiana. Non è possibile, quindi, un discorso coerente sull'educazione alla cittadinanza che non investa, su un piano più generale, quello della progressiva democratizzazione della vita sociale degli individui, in un rapporto di reciprocità tra processi educativi e processi sociali. Ad essa possono contribuire soggetti diversi, dalle famiglie alle istituzioni educative, dalle imprese alle comunità locali, dai media al mondo dell'associazionismo.

Per l'educazione alla cittadinanza *a scuola* questo significa che essa non può essere concepita come una "materia" o come una attività curricolare (o extracurricolare) aggiuntiva. L'educazione alla cittadinanza si caratterizza come un obiettivo della formazione scolastica in generale, che coinvolge l'apprendimento di conoscenze e lo sviluppo di competenze, ma che richiede anche una trasformazione in senso democratico della scuola stessa nel suo complesso: delle modalità in cui sono organizzati i processi decisionali al suo interno, delle procedure e degli stili di gestione, dei metodi di insegnamento e apprendimento, delle pratiche valutative, insomma, dell'insieme di quello che è stato variamente definito come la **cultura della scuola** (di ogni singola scuola), l'*ethos* che la caratterizza, il "clima" che la contraddistingue. Le scuole dovrebbero caratterizzarsi come istituzioni organizzate secondo i principi democratici, all'interno delle quali l'esperienza quotidiana degli studenti (ma come pure dei dirigenti, degli insegnanti, del personale amministrativo) sia coerente con questi principi e frutto di partecipazione critica delle diverse componenti.

Educazione alla cittadinanza e curricolo: approcci a confronto

Le modalità con le quali i diversi sistemi scolastici perseguono gli obiettivi dell'educazione alla cittadinanza variano da paese a paese per quanto riguarda la definizione degli obiettivi, la struttura dei curricoli e l'organizzazione e la gestione delle scuole, benché in quasi tutti i paesi essa venga individuata come uno dei compiti fondamentali della scuola⁶. Differenze abbastanza consistenti esistono anche all'interno di ciascun paese, in rapporto ai livelli di autonomia delle scuole e delle diverse "culture" che le contraddistinguono.

Dal punto di vista dell'organizzazione del **curricolo**, le indagini e gli studi internazionali precedentemente ricordati consentono di individuare tre approcci principali.

Un primo approccio consiste nell'affidare ad una *materia specifica* (il cui insegnamento può essere abbinato a quello di altre materie) il compito di sviluppare negli studenti le conoscenze e le abilità riferibili all'educazione alla cittadinanza. Le denominazioni di queste materie sono molteplici: educazione civica, educazione alla cittadinanza, educazione sociale, scienze sociali.

Un secondo approccio, definibile come "*approccio integrato*", affida a gruppi di materie l'educazione alla cittadinanza. Anche in questo caso le materie e le loro denominazioni variano: scienze sociali e educazione alla cittadinanza, scienze sociali e educazione civica, cittadinanza attiva e imprenditorialità, studi sociali, etica e studio dell'uomo, sviluppo sociale e personale⁷.

Un terzo approccio consiste nell'affidare alle *materie scolastiche* nel loro insieme il compito di educare gli studenti alla cittadinanza democratica.

In tutti e tre gli approcci possono essere presenti attività extra-curricolari, di progetto, di intervento nella comunità, considerate necessarie per l'esperienza diretta degli studenti.

Anche dal punto di vista della partecipazione degli studenti alla vita della scuola e della possibilità effettiva di influenzarne la gestione e l'organizzazione, è riscontrabile una progressiva diffusione di forme organizzate e riconosciute dalla legislazione scolastica, attraverso cui questa partecipazione viene esercitata. Consigli di classe, consigli di scuola, consigli degli studenti sono presenti nella maggioranza dei paesi europei. La discussione sulla loro effettiva efficacia e sul loro contributo all'educazione alla cittadinanza degli studenti è problema aperto, soprattutto nelle situazioni in cui si verifica una progressiva disaffezione degli studenti nei confronti di questi organismi, spesso considerati non in grado di consentire una reale partecipazione (e non solo degli studenti) alle scelte di politica scolastica operate dalle scuole (v. voce *Giovani*).

⁶ Le forme attraverso le quali si realizza questo riconoscimento variano da paese a paese, come è stato evidenziato dallo studio realizzato dal Consiglio d'Europa.

⁷ Per un quadro sinottico dei diversi approcci presenti a livello europeo e per le diverse denominazioni utilizzate, si veda Birzea C., *EDC Policies in Europe: A Synthesis*, cit.

Lo “status” delle materie e delle attività legate all’educazione alla cittadinanza varia in rapporto ad alcune condizioni specifiche, quali l’obbligatorietà o meno delle materie stesse, l’esistenza di standard di rendimento definiti e di pratiche valutative specifiche, l’attribuzione o meno di voti, il monte orario dedicato settimanalmente e/o annualmente a queste materie, l’affidamento o meno del loro insegnamento a insegnanti specializzati.

Lo scarto tra politiche e pratiche

La quasi totalità dei paesi democratici (in particolare dei paesi europei) riconosce nell’educazione alla cittadinanza uno dei compiti fondamentali della scuola. In molti paesi esistono politiche esplicite per lo sviluppo di questa educazione (sia a livello di governi centrali, che di governi regionali, che di autorità scolastiche locali). Altrettanto, però, nella quasi totalità di essi è registrabile uno scarto tra politiche e loro concreto sviluppo, tra principi e obiettivi dichiarati e realtà effettivamente esistente⁸.

Questo dislivello riguarda in modo particolare le condizioni necessarie per raggiungere gli obiettivi assegnati all’educazione alla cittadinanza.

La crisi della partecipazione

Un problema prioritario riguarda la partecipazione. È diffusa la difficoltà a tradurre le dichiarazioni di intenti e anche l’esistenza di spazi formalmente riconosciuti in opportunità effettive di partecipazione attiva degli studenti (ma anche degli insegnanti, dei genitori e più in generale della comunità). Esiste un’insoddisfazione abbastanza diffusa verso le attuali forme di organizzazione della partecipazione all’interno della scuola, spesso accompagnate da reciproche incomprensioni tra le diverse componenti che vi sono rappresentate. Più in generale, nonostante la crescente autonomia attribuita alle scuole, il rapporto con le comunità locali e con i soggetti che operano sul territorio stenta a realizzarsi (v. voce *Partecipazione dei genitori*).

Le difficoltà che impediscono l’afferinarsi della dimensione partecipativa sono di vario tipo: composizione degli organismi rappresentativi, compiti loro attribuiti e norme che ne regolano il funzionamento, difficoltà nell’organizzare e gestire processi di confronto e di negoziazione tra le diverse componenti interessate alla vita della scuola. Più in generale, le difficoltà derivano dalla debolezza che caratterizza la cultura della partecipazione in molti paesi, spesso legata alla mancanza delle competenze necessarie per esercitare in modo attivo e criticamente costruttivo il proprio **diritto a partecipare**. Sembra delinearsi, all’interno delle scuole, un problema che interessa le società democratiche

⁸ Oltre allo studio citato del Consiglio d’Europa, si veda in proposito il rapporto sulla prima fase dell’indagine dell’IEA sull’educazione civica (Torney-Purta J., Schwille J. and Amadeo J., *Civic Education Across Countries: Twenty-four National Case Studies from the IEA Civic Education Project*, Amsterdam, IEA, 1999).

nel loro complesso, quello della difficoltà di trovare un equilibrio tra efficienza, rappresentanza e partecipazione.

La preparazione dei docenti

In secondo luogo, lo scarto riguarda la formazione degli insegnanti. In molti paesi ancora non esiste una formazione specifica degli insegnanti relativa ai compiti della scuola nell'educazione alla cittadinanza. Questo vale sia per gli insegnanti di materie che vengono investite direttamente di questi compiti, sia per tutti gli altri insegnanti, per quanto riguarda i metodi di insegnamento/apprendimento, le pratiche valutative, l'organizzazione delle relazioni interne alla classe coerenti con i principi e gli obiettivi dell'educazione alla cittadinanza.

La valutazione degli atteggiamenti

In terzo luogo, lo scarto riguarda la valutazione, sia delle acquisizioni degli studenti che delle scuole. Se è più facile ipotizzare modalità di verifica dell'apprendimento di conoscenze e abilità (anche se non in tutti i paesi e in tutte le scuole questo è riscontrabile), resta aperto il problema di come "valutare" atteggiamenti e valori, di come verificare la capacità dell'intervento educativo di costruire effettivamente atteggiamenti e valori coerenti con i principi democratici. Anche per la valutazione delle iniziative extra-curricolari e di progetto nel campo dell'educazione alla cittadinanza non esistono ancora metodi e pratiche sufficientemente consolidati.

Considerando il problema della valutazione degli studenti in generale, le pratiche valutative esistenti nella scuola (non solo quelle relative all'educazione alla cittadinanza) non sempre sono caratterizzate da trasparenza e non sempre sono informate da principi coerenti con quelli di una gestione partecipata della classe e della scuola.

Per quanto riguarda le scuole nel loro complesso, bisogna registrare la mancanza di un sistema di valutazione delle stesse, che possa aiutare a capire in quale misura esse si caratterizzino come istituzioni democratiche effettivamente in grado di conseguire gli obiettivi dichiarati. Questa carenza è riscontrabile non solo nei paesi in cui si registrano ritardi nella realizzazione di sistemi di valutazione, ma anche in quelli in cui sia la valutazione di sistema che delle scuole può contare su tradizioni e competenze consolidate (v. voce *Indicatori di qualità*).

Altri elementi di criticità potrebbero essere segnalati, come ad esempio il non raccordo tra istruzione scolastica e formazione, in un'ottica di **lifelong learning**.

In mancanza di misure di realizzazione concreta delle politiche e in presenza di così ampi elementi di contraddittorietà, ci si trova di fronte ad un rischio tutt'altro che infondato, quello di una "retorica" dell'educazione alla cittadinanza, fatta di dichiarazioni di principio, di enunciazioni e di politiche che non trovano poi un'effettiva realizzazione.

OPPORTUNITÀ E RIFERIMENTI

- Sul sito del Consiglio d'Europa, all'indirizzo www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/E.D.C/, è possibile reperire tutti i materiali e i documenti ufficiali del Consiglio relativi all'educazione alla cittadinanza democratica.
- Sul sito dell'Unesco, all'indirizzo portal.unesco.org/education, sono rintracciabili i documenti e le informazioni relativi alle attività dell'organizzazione in campo educativo, in particolare nel settore dell'educazione ai diritti umani e all'educazione interculturale.
- Sul sito della Commissione europea, all'indirizzo europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/index_en.htm, è possibile trovare informazioni e documenti relativi alla attività della Commissione.
- All'indirizzo www.eurydice.org, sono disponibili e scaricabili gli studi condotti da Eurydice.
- Sul sito dell'International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), all'indirizzo www.iea.nl, sono presentati i risultati principali dell'indagine sull'educazione civica. Tutti i dati relativi all'indagine in Italia sono pubblicati sul sito dell'INValSI, all'indirizzo www.falconieri.it/ricerche-internazionali/iea-civic/base_iea_civic.
- Altri materiali e documenti possono essere rintracciati sul sito dell'Osservatorio sulla cultura della cittadinanza democratica del Laboratorio di Pedagogia Sperimentale della Facoltà di Scienze della formazione dell'Università di Roma Tre, all'indirizzo lps.uniroma3.it/lps/oss-cittadinanza/cittad-base.

INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

- Birzea C., *Education for democratic citizenship: a lifelong learning perspective*, Strasbourg, Council of Europe, DGIV/EDU/CIT (2000) 21, 2000.
- Birzea C., *EDC Policies in Europe: A Synthesis*, Council of Europe, DGIV/EDU/CIT(2003) 18, Strasbourg, 26 August 2003. Lo studio si basa su sei rapporti "regionali" dedicati rispettivamente all'Europa del Nord, all'Europa dell'Ovest, all'Europa dell'Est, all'Europa centrale, all'Europa Sud e all'Europa sud-orientale.
- Corda Costa M. (a cura di), *Formare il cittadino. Laboratorio di educazione civica per le scuole secondarie*, Firenze, La Nuova Italia, 1997.
- Dei M., *Sulle tracce della società civile. Identità territoriale, etica civile e comportamento associativo degli studenti delle secondarie superiori*, Milano, Franco Angeli, 2002.
- Losito B. (a cura di), *Educazione civica e scuola. La seconda indagine IEA sull'educazione civica: studio di caso nazionale*, Roma, Franco Angeli-Cede, 1999.
- Torney-Purta J., Schwillle J. and Amadeo J., *Civic Education Across Countries: Twenty-four National Case Studies from the IEA Civic Education Project*, Amsterdam, IEA, 1999.
- Torney-Purta J., Lehmann, H. Oswald and W. Schulz, *Citizenship and education in Twenty-eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*, Amsterdam, IEA, 2001.

RISORSE NORMATIVE

- Profilo Educativo Culturale e Professionale del primo ciclo di istruzione (6-14 anni), *allegato al D.lgs. 19.2.2004, n. 59*.