

Le competenze di cittadinanza in Europa

Publicato in «Insegnare 2007 Dossier 1» *Competenze culturali per la cittadinanza*, a cura di M. Ambel e D. Chiesa, 2007, pp. 12-17

L'educazione alla cittadinanza, i suoi obiettivi e le responsabilità della scuola in questo ambito, in una prospettiva più ampia di *lifelong learning*, sono stati negli ultimi anni al centro di progetti e iniziative a livello europeo e internazionale. Il 2005 è stato dichiarato dal Consiglio d'Europa *Year of Citizenship through Education*. La Commissione Europea ha costituito nel 2006 uno specifico gruppo di esperti con il compito di individuare possibili indicatori per la cittadinanza attiva nei settori dell'educazione formale e non formale, nell'ambito degli obiettivi di Lisbona. È stato avviato dall'IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) un nuovo studio sulla educazione alla cittadinanza, che vede la partecipazione di circa quaranta paesi, molti dei quali europei.

Sempre a livello internazionale, l'OCSE ha approfondito la ricerca e l'elaborazione teorica sulle competenze di base e sulla loro importanza per una partecipazione attiva e consapevole alla vita culturale e sociale. Lo stesso progetto PISA (*Programme for International Student Assessment*) si propone di rilevare in quale misura i sistemi scolastici dei paesi OCSE contribuiscano alla effettiva costruzione di alcune di queste competenze in ambiti specifici ritenuti di particolare importanza, quali la comprensione della lettura, la matematica e le scienze.

Da questi progetti e da queste ricerche emergono una serie di spunti di riflessione utili per approfondire la discussione sulla costruzione di un progetto culturale per le competenze di cittadinanza.

1. L'educazione alla «cittadinanza democratica»

Il Consiglio d'Europa ha dichiarato il 2005 anno europeo dell'educazione alla cittadinanza democratica (*European Year of Citizenship through Education*).

Questa iniziativa rappresenta il coronamento di un impegno più che decennale del Consiglio d'Europa, che si è concretizzato nel progetto *Education for Democratic Citizenship*. Nell'ambito di questo progetto sono stati individuati gli obiettivi fondamentali della educazione alla cittadinanza democratica¹:

- sostenere e rafforzare i diritti e i doveri dei cittadini e il loro senso di appartenenza alla propria società, sulla base del rispetto delle diversità e dei principi fondamentali dei diritti umani e della democrazia pluralista;
- preparare i giovani ad esercitare attivamente il proprio ruolo di cittadini, rafforzandone la cultura democratica;
- contribuire alla lotta contro la violenza, la xenofobia, il razzismo e l'intolleranza;
- contribuire alla coesione e alla giustizia sociale;
- contribuire al rafforzamento della società civile, attraverso lo sviluppo delle conoscenze, delle competenze e dei livelli di consapevolezza dei cittadini.

Concepita in questo modo, l'educazione alla cittadinanza richiede un approccio flessibile e articolato, che tenga conto sia delle diverse dimensioni della cittadinanza (politica, legale, culturale, sociale), sia dei processi di progressiva integrazione in corso a livello internazionale, e che sia in grado di contribuire alla costruzione di conoscenze, abilità e competenze e allo

¹ Questi obiettivi sono stati sintetizzati in una dichiarazione adottata dai ministri dell'istruzione dei paesi membri del consiglio nel novembre del 2000 (*Dichiarazione di Cracovia*). 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, 15 November 2000, Doc. DGIV/EDU/CIT (2000) 40.

I risultati del lavoro di riflessione e di elaborazione che ha preceduto l'approvazione di questa dichiarazione sono presentati in C. Birzéa, *Education for Democratic Citizenship: A Lifelong Learning Perspective*, Strasbourg, Council of Europe, 20 June 2000, Doc. DGIV7EDU7CIT 820009 21.

I materiali e i documenti relativi al progetto *Educazione alla cittadinanza democratica* sono pubblicati sul sito del Consiglio d'Europa (www.coe.int/t/dg4/education/edc/default_EN.asp?).

sviluppo di atteggiamenti e valori coerenti con una società democratica. In un'ottica di questo genere, l'educazione alla cittadinanza interessa non soltanto l'educazione formale, ma anche quelle non-formale e informale, in una prospettiva di apprendimento per tutta la vita. Educare alla cittadinanza democratica è un compito non soltanto della scuola, ma della intera società e riguarda non soltanto le giovani generazioni, ma anche la popolazione adulta. Sottesa a questa impostazione è la convinzione che le competenze necessarie per l'esercizio attivo e consapevole dei propri diritti (e doveri) di cittadinanza non possano essere considerate come acquisite una volta e per sempre, ma debbano al contrario essere sostenute e potenziate, in rapporto non soltanto ai diversi contesti in cui ciascun cittadino è inserito, ma anche ai processi di trasformazione che caratterizzano la società contemporanea.

Un ulteriore contributo del progetto del Consiglio d'Europa è l'aver focalizzato l'attenzione sulle condizioni che possono rendere effettivamente possibile uno sviluppo efficace di politiche e di pratiche relative alla educazione alla cittadinanza democratica. Uno specifico studio sulle politiche per l'educazione alla cittadinanza democratica a livello europeo ha infatti evidenziato l'esistenza di uno scarto tra politiche dichiarate e loro effettiva realizzazione, individuando il rischio di una «retorica» dell'educazione alla cittadinanza democratica, consistente nel non far seguire alle dichiarazioni di principio e anche agli impegni internazionali sottoscritti adeguate misure per la realizzazione di tali impegni². Questo scarto si manifesta a più livelli: a livello di macrosistema tra politiche e strategie di implementazione; a livello di microsistema, tra politiche dichiarate e pratiche effettivamente sviluppate. Esso riguarda non soltanto i curricoli, ma anche la gestione democratica delle scuole, la qualità dei processi di insegnamento-apprendimento, la sostanziale mancanza di una prospettiva di *lifelong learning*.

2. L'educazione alla «cittadinanza attiva»

2.1 Lo studio di Eurydice sull'educazione alla cittadinanza a livello scolastico

La dizione «cittadinanza attiva» è stata adottata all'interno dell'Unione europea, con l'intento dichiarato di richiamare l'attenzione su una delle componenti ritenute di fondamentale importanza per la democrazia, quella della partecipazione dei cittadini. Accanto a questa dizione, viene spesso utilizzata quella di «cittadinanza responsabile».

In uno studio di Eurydice dedicato all'educazione alla cittadinanza nella scuola, la cittadinanza responsabile viene definita come segue:

La nozione di «cittadinanza responsabile» si collega ai problemi della conoscenza e della consapevolezza dei diritti e dei doveri. È anche strettamente collegata ai valori civici quali la democrazia e i diritti umani, l'eguaglianza, la partecipazione, la collaborazione, la coesione sociale, la solidarietà, la tolleranza della diversità e la giustizia sociale.³

Sulla base dell'analisi dei curricoli presenti nei sistemi scolastici europei, vengono individuate tre categorie di obiettivi dell'educazione alla cittadinanza, relativi rispettivamente alla costruzione di conoscenze delle istituzioni e dei processi politici, comprese le condizioni entro cui si realizza la convivenza sociale, nel rispetto delle differenze culturali e linguistiche oltre che politiche, sociali ed economiche (*political literacy*); allo sviluppo del pensiero critico e di atteggiamenti e valori coerenti con i principi fondamentali che regolano le società democratiche; alla promozione delle competenze necessarie per partecipare alla vita sociale e politica, a partire dalla partecipazione ai processi decisionali all'interno della scuola e alla vita nella propria comunità.

2.2 Il progetto «Active Citizenship for Democracy»

Il progetto «Active Citizenship for Democracy» è promosso dalla Commissione Europea congiuntamente al Consiglio d'Europa e ha come obiettivo principale la individuazione e la definizione di indicatori per la cittadinanza attiva e per l'educazione alla cittadinanza attiva, nell'ambito del cosiddetto processo di Lisbona.

Nell'ambito di questo progetto la «cittadinanza attiva» è stata definita come:

² Su questi aspetti si vedano in particolare C. Harrison, B. Baumgartl, *Stocktaking Research on Policies on Education for Democratic Citizenship and Management of Diversity in South-East Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 8 February 2002, Doc. DGIV/EDU/CIT (2001) 45 Final; Council of Europe (2004), *All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies*, Strasbourg, Council of Europe.

³ Cfr. Eurydice, *Citizenship Education at School in Europe*, Brussels, Eurydice, 2005, p. 13 [traduzione di chi scrive]

*Partecipazione alla società civile, alla vita politica e della comunità, caratterizzata dal reciproco rispetto e dalla non violenza in accordo con i diritti umani e la democrazia*⁴.

Nell'ottica della definizione di indicatori utilizzabili per monitorare i progressi compiuti a livello comunitario verso il raggiungimento degli obiettivi del processo di Lisbona, il progetto ha concentrato la propria attenzione sulla individuazione di conoscenze, abilità e atteggiamenti considerati indispensabili per l'esercizio dei diritti e dei doveri di cittadinanza, che corrispondono ad altrettanti obiettivi dell'educazione alla cittadinanza attiva. Questi obiettivi sono organizzati in cinque aree, relative alle conoscenze, alle abilità, agli atteggiamenti, ai valori e al senso di identità.

L'idea implicita alla base di questa articolazione è che il «cittadino attivo» ha bisogno di tali conoscenze e abilità, che a loro volta contribuiscono - unitamente ad un insieme di atteggiamenti e di valori - allo sviluppo e al consolidamento del senso di identità personale (di una identità multipla, in rapporto alla molteplicità di contesti di cui ogni cittadino è partecipe).

Le abilità si riferiscono ad alcune categorie principali⁵: la creatività, la capacità di sostenere il proprio punto di vista, la capacità di fare ricerca (compresa la raccolta e la selezione delle informazioni), la riflessione critica, le abilità comunicative e la capacità di ascolto, il *problem solving*, la capacità di lavorare con gli altri in una dimensione collaborativa, la capacità di risoluzione di conflitti, la capacità di partecipare in modo autonomo e consapevole ai processi decisionali, la «competenza interculturale».⁶

Si tratta di un elenco abbastanza lungo, non privo di ambiguità e di limiti, all'interno di un documento di lavoro che riflette le incertezze e le difficoltà che si incontrano nella definizione di competenze specifiche per la cittadinanza, che a loro volta possono essere fatte risalire alla ambiguità stessa che ha in qualche modo caratterizzato fino ad ora il dibattito sulle competenze e sulla loro costruzione.

Ha comunque il merito di individuare alcune «aree di competenza»: riflessione critica, comunicazione e interazione con gli altri, risoluzione di problemi, partecipazione.

Ma forse l'elemento di maggiore interesse – pur nei limiti ricordati – è il tentativo di integrare la costruzione delle competenze (e quindi di conoscenze e di abilità), con lo sviluppo di atteggiamenti e di valori, con la progressiva acquisizione di un senso di identità personale e collettivo.

Nell'ottica proposta da questo progetto – così come nell'ottica dell'educazione alla cittadinanza democratica promossa dal Consiglio d'Europa – nessuna di queste diverse dimensioni può essere isolata dalle altre. È una constatazione che può risultare banale, ma che comporta una serie di conseguenze non indifferenti dal punto di vista delle scelte educative e didattiche.

3. Competenze di base e competenze per la cittadinanza

Le competenze individuate come competenze di cittadinanza si caratterizzano molto spesso per il loro carattere di «trasversalità», per non essere – cioè – riconducibili ad alcuna area disciplinare specifica. O meglio per poter essere costruite all'interno di diverse aree disciplinari. In buona misura esse si sovrappongono a alle competenze individuate come «competenze chiave» o «competenze di base» nell'ambito di alcuni progetti internazionali, promossi dall'OCSE e dalla Commissione Europea⁷. In particolare, il progetto *Definition and Selection of Key Competencies* (DeSeCo) ha condotto alla individuazione di tre categorie di competenze di base: l'uso interattivo di strumenti, l'interazione all'interno di gruppi eterogenei, l'agire in

⁴ Cfr. European Commission - Centre for Research on Lifelong Learning - Council of Europe, *Active Citizenship for Democracy. Report of the second research network meeting*, Strasbourg, 4-5 May, 2006. La definizione è stata elaborata dal gruppo di esperti che è stato costituito nell'ambito del progetto. [Traduzione di chi scrive]

⁵ Il termine utilizzato è *principle factors*.

⁶ Cfr. European Commission - Centre for Research on Lifelong Learning - Council of Europe, *Working towards Indicators for Active Citizenship*, p. 22. Si tratta del documento preparatorio della conferenza internazionale organizzata dalla Commissione Europea presso il Joint Research Centre di Ispra il 20-21 settembre del 2006. Si veda anche H. J. Abs and R. Veldhuis, *Indicators on Active Citizenship for Democracy. The social, cultural and economic domain*, Paper by order of the Council of Europe for the CRELL-Network on Active Citizenship for Democracy at the European Commission's Joint Research Center in Ispra, Italy, August 2006.

⁷ Si veda il progetto *Definition and Selection of Key Competencies* all'indirizzo http://www.oecd.org/document/17/0,2340,en_2649_201185_2669073_1_1_1_1_00.html. Una sintesi dei risultati del progetto si trova all'indirizzo <http://www.oecd.org/dataoecd/47/61/35070367.pdf>. Si veda anche il volume pubblicato da Eurydice *Key Competencies* (Brussels, 2002).

modo autonomo. Queste tre categorie, pur nella loro specificità, sono in relazione tra di loro e consentono di individuare l'insieme delle competenze di base. Alla prima categoria vengono ricondotte la capacità di utilizzare il linguaggio, i simboli e testi diversi; la capacità di utilizzare le conoscenze e le informazioni; la capacità di utilizzare la tecnologia. Della seconda categoria fanno parte competenze quali la capacità di porsi in relazione agli altri, la capacità di cooperare, la capacità di affrontare e risolvere i conflitti. La capacità di agire all'interno di un contesto ampio e differenziato, la capacità di costruire e realizzare progetti individuali e la capacità di riconoscere e sostenere i propri diritti, i propri interessi, i propri bisogni e i propri limiti sono le competenze di base riconducibili alla terza categoria.

Le competenze di base individuate all'interno del progetto DeSeCo condividono alcune caratteristiche: sono interconnesse, necessitano di essere sostenute e sviluppate pena la possibilità di un progressivo decadimento, hanno la funzione di consentire una partecipazione attiva dell'individuo alla vita della società, mettendolo nelle condizioni – da un lato – di realizzare un proprio progetto di vita (relazionale, culturale, lavorativo) e di contribuire – dall'altro – alla trasformazione dei contesti sociali all'interno dei quali vive, in una prospettiva di tipo dinamico.

Concepite in questo modo, le competenze di base si caratterizzano a tutti gli effetti come competenze di cittadinanza, nel senso che risultano essere indispensabili per ciascun cittadino, perché ciascun individuo possa inserirsi in modo attivo e consapevole nella vita sociale e possa sostenere e far valere al suo interno i propri diritti, nella consapevolezza dei propri bisogni e dei propri limiti.

Il progetto DeSeCo è fortemente intrecciato al progetto PISA (*Programme for International Student Assessment*), il cui obiettivo principale è quello di rilevare le competenze degli studenti quindicenni nella comprensione della lettura, nella matematica e nelle scienze.⁸ Il termine utilizzato da PISA per indicare le competenze di base in queste tre aree è *literacy* (di lettura, matematica, scientifica). La convinzione che guida il progetto PISA è che sia possibile definire le competenze di base in queste tre aree e la loro funzione per la vita individuale e sociale degli studenti in quanto futuri cittadini⁹.

L'insieme delle competenze individuate in questi progetti, anche se non definite come competenze di cittadinanza, rappresentano comunque un patrimonio indispensabile per ogni cittadino. Un livello basso di competenza rappresenta non soltanto un limite per i singoli individui, ma un limite per la caratterizzazione in senso aperto e democratico della società nel suo insieme, con tutti i rischi che ne conseguono.

Se si accetta una logica di questo tipo, il cittadino deve essere necessariamente «competente», pena la effettiva possibilità di esercitare i propri diritti di cittadinanza. L'insieme delle competenze di base costituiscono in questa prospettiva le competenze necessarie a un cittadino attivo e consapevole. Allo stesso tempo, come i progetti del Consiglio d'Europa e della Commissione Europea indicano, alcune competenze acquistano un valore particolare, se per competenza si intende la capacità di utilizzare le conoscenze e le abilità acquisite per la partecipazione attiva e consapevole alla vita culturale, sociale, politica.

4. La costruzione delle competenze di cittadinanza

Le implicazioni di una prospettiva quale quella delineata sono molteplici. E molte sono le domande e i problemi che ancora non hanno trovato risposte e soluzioni definitive e condivise.

Un primo problema è quello del patrimonio culturale (di quelli che, nel linguaggio di alcuni anni fa, venivano indicati come «saperi»). Ragionare in termini di competenze non vuol dire non confrontarsi con il problema delle priorità di tipo culturale intorno a cui costruire i curricoli. Priorità che non possono prescindere dalle specificità e dalla storia di ciascun paese. Il contributo delle indagini internazionali ed europee ha un ruolo fondamentale nell'individuare un terreno comune di sviluppo per quella che è stata definita – a livello comunitario – la società della conoscenza. Ma questo non può far passare in secondo piano il problema della individuazione degli assi culturali fondamentali che caratterizzano la cittadinanza all'interno di

⁸ In PISA 2003, sono state oggetto di rilevazione anche le competenze di *problem solving*.

⁹ Per una definizione delle tre competenze in PISA si veda *PISA 2003. Valutazione dei quindicenni. Quadro di riferimento: conoscenze e abilità in matematica, lettura, scienze e problem solving*, Roma, Armando, 2004. Il volume è la traduzione, curata dall'Invalsi, del *framework* di riferimento di PISA 2003.

ciascun paese (del nostro paese), pure in una prospettiva di integrazione, europea e a livello internazionale più ampio.

Un secondo problema è legato al concetto stesso di competenza. Essere competenti significa utilizzare in modo creativo e autonomo il patrimonio di conoscenze e di abilità costruite nei processi di insegnamento-apprendimento. Il possesso sufficientemente solido di queste conoscenze e di queste abilità è indispensabile perché si possa agire in modo competente. Contrapporre, come in alcuni casi si comincia a fare, l'acquisizione di conoscenze e di abilità alla costruzione di competenze è privo di senso. La stessa trasversalità di alcune competenze richiede comunque la costruzione e lo sviluppo di conoscenze e abilità di tipo disciplinare.

Un terzo problema è quello della didattica. Costruire competenze presuppone un livello di collaborazione e di integrazione tra diversi insegnamenti (e tra insegnanti), che per molti aspetti è ancora tutto da costruire nella nostra scuola.

Questo è particolarmente rilevante per le competenze più direttamente definibili come competenze di cittadinanza, alla cui costruzione concorrono non soltanto gli apprendimenti disciplinari, ma l'insieme dell'esperienza che gli studenti quotidianamente realizzano all'interno della scuola. Perché gli studenti possano effettivamente esercitare le proprie competenze di partecipazione attiva alla vita e ai processi decisionali della scuola è necessario che questo sia effettivamente possibile e realizzabile in termini di qualità dell'organizzazione scolastica nel suo complesso (e non soltanto i termini di organizzazione della partecipazione studentesca agli organi di gestione della scuola, che pure è un aspetto di notevole rilevanza). È la scuola nel suo complesso che dovrebbe caratterizzarsi come ambiente di apprendimento aperto e democratico. E questo coinvolge l'insieme delle relazioni interne alla scuola, il clima e la cultura della scuola, il clima di classe. La seconda indagine IEA sull'educazione civica ha messo in evidenza la relazione diretta tra qualità del clima di classe e risultati degli studenti, non soltanto i termini di apprendimenti ma anche – e soprattutto – in termini di atteggiamenti e di disponibilità a partecipare alla vita della scuola e a ritenere la propria partecipazione uno strumento efficace di presenza e di intervento¹⁰.

Se l'educazione alla cittadinanza implica il riconoscimento dell'importanza delle dimensioni relative agli atteggiamenti e ai valori, è necessario confrontarsi con le conseguenze di questo riconoscimento, non in termini di trasmissione di valori, ma in termini di costruzione di contesti che siano coerenti con i valori di una società democratica e che consentano effettivamente agli studenti l'esercizio dei propri diritti e dei propri doveri di cittadinanza, non in quanto futuri cittadini, ma in quanto già ora cittadini soggetti di diritti e di doveri.

¹⁰ Si veda Torney-Purta J., Lehmann R., Oswald H. and Schulz W., *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries*, Amsterdam, IEA, 2001. Per i risultati italiani si veda B. Losito, *La seconda indagine IEA Civic Education*, in «Cadmo», vol. IX, n. 27, 2001, pp. 35-49.