

Flavia Marostica  
Ricercatrice presso l'IRRE ER – Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'Autonomia Scolastica e  
Docente a contratto presso la Libera Università di Bolzano (Bressanone)

## CITTADINANZA/CITTADINANZE E EDUCAZIONE/ISTRUZIONE

Publicato in Rosa M<sup>a</sup> Avila, Beatrice Borghi, Ivo Mattozzi *L'educazione alla cittadinanza europea e la formazione degli insegnanti. Un progetto educativo per la 'Strategia di Lisbona'*, Patron Editore, Bologna marzo 2009

1.

Nel «mondo liquido»<sup>1</sup> postmoderno i singoli sono dominati da paura/insicurezza nell'esercizio dei diritti personali, politici, sociali che soli consentono di parlare di regime democratico autentico perché le moderne protezioni di solidarietà rischiano di essere smantellate sotto la pressione di forze globali non più controllabili e aumentano le «classi in eccesso, ma anche superflue, escluse in via permanente» e quindi ai margini della società. Negli anni Ottanta/Novanta, infatti, ha preso forma e si è consolidata l'attuale forma di globalizzazione, il «turbocapitalismo» del «Prometeo scatenato»<sup>2</sup>, sotto l'egemonia/dominio dell'economia USA, e ciò ha comportato la formazione di potenti gruppi economici internazionali, a base prevalentemente finanziaria, svincolati da un preciso territorio e relativamente autonomi dalla politica, e che sono i veri soggetti delle «decisioni strategiche»<sup>3</sup>. In un quadro di poteri economici sempre più ampi e realtà statuali sempre più impotenti l'unica prospettiva plausibile è «un progetto costituzionale del mondo che regoli la globalizzazione economica entro una globalizzazione politica», favorendo «la tendenza già riscontrabile e in alcuni casi operante alla costruzione di Grandi Aree Politiche soprannazionali in grado di equilibrare l'attuale pericolosa asimmetria» e superando il «modello americano, di una nazione che con il 5% della popolazione del mondo consuma il 40% delle sue risorse», non più sostenibile/estensibile né «desiderabile»: gli USA hanno grande capacità tecnologica, creatività, ma una ricchezza basata sulla rendita finanziaria (e vediamo con quali conseguenze) ed enormi disuguaglianze economiche e sociali.

Una delle Grandi Aree è l'Europa, forte economicamente (Euro e Banca centrale), anche se purtroppo «non è ancora politicamente e psicologicamente unita»; l'obiettivo, poiché «niente è già scritto del nostro futuro, ma tutto si può scrivere», dovrebbe essere quello di realizzare gli Stati Uniti d'Europa e il «sogno europeo»<sup>4</sup>: qui si guadagna e si lavora meno ma c'è un grado notevolmente più alto di protezione sociale (pensioni, sanità, istruzione, diritti e dignità della persona) e quindi una qualità della vita superiore.

2.

L'UE non è una federazione né una confederazione né un'organizzazione internazionale, ma un'organizzazione *sovranazionale* e *intergovernativa* atipica alle cui istituzioni i 27 paesi membri delegano parte della propria sovranità nazionale; mano a mano che dal 1957 si è allargata sono aumentate le sue competenze con il progressivo trasferimento di poteri e di sovranità agli organismi comunitari ma si fonda tuttora su trattati internazionali recepiti poi da tutti gli Stati membri né costituisce un'entità politica unitaria. Tuttavia è significativo che «il progetto di integrazione europea ... si è tradotto in un processo di reale costruzione della pace»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Zygmunt Bauman, *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Laterza, Roma-Bari 2007, da cui sono tratte entrambe le citazioni della frase; si veda soprattutto il cap. 3 *Stato, democrazia e gestione delle paure*.

<sup>2</sup> Giorgio Ruffolo, *Il capitalismo ha i secoli contati*, Einaudi, Torino 2008.

<sup>3</sup> Giorgio Ruffolo, *Lo specchio del diavolo. La storia dell'economia dal paradiso terrestre all'inferno della finanza*, Einaudi, Torino 2006 da cui sono tratte anche le successive citazioni del capoverso e le prime due di quello seguente.

<sup>4</sup> Jeremy Rifkin, *Il sogno europeo. Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Mondadori, Milano 2004.

<sup>5</sup> Antonio Papisca, *Cittadinanza e cittadinanze, ad omnes includendos: la via dei diritti umani* in Marco Mascia (a cura di), *Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*, Marsilio Editori, Venezia 2007.

Tutti i Trattati UE sono importanti ma, in riferimento al ruolo mondiale dell'Europa, alla definizione del suo status e in tema di cittadinanza, 3 sono i documenti fondamentali per il futuro.

Il primo è la *Carta di Nizza*<sup>6</sup> interessante in tutte le sue parti. I diritti sono raggruppati in 6 capitoli più le disposizioni generali (54 articoli): *libertà, uguaglianza, solidarietà, giustizia, cittadinanza* e i 5 articoli relativi alla *dignità* in cui sono fissati i diritti fondamentali della persona: dignità umana, diritto alla vita e quindi rifiuto della pena di morte, diritto all'integrità della persona, proibizione della tortura e dei trattamenti degradanti nonché della schiavitù e del lavoro forzato. Anche se nelle *Disposizioni generali* l'art. 51 definisce gli *Ambiti di applicazione* e l'art. 52 la *Portata dei diritti garantiti*, precisando che «i diritti riconosciuti dalla presente carta che trovano fondamento nei trattati comunitari o nel trattato sull'Unione europea si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati stessi». Il secondo è la *Costituzione*<sup>7</sup> che non è mai entrata in vigore perché l'iter di ratifica si è interrotto a metà del 2005. Il processo di riforma, riavviato nel 2007, ha portato al terzo documento, il *Trattato di Lisbona*<sup>8</sup> che recepisce gran parte delle innovazioni già contenute nella Costituzione, anche se con alcune modifiche non indifferenti, ma è ancora in corso di ratifica. La *Carta di Nizza* è stata proclamata solennemente<sup>9</sup> e firmata, ma il testo non fa parte del *Trattato di Lisbona*, è solo richiamato in uno dei suoi articoli in modo da attribuirle carattere vincolante.

Due sono i nodi problematici: il «deficit democratico» e la natura delle norme.

Secondo molti le istituzioni dell'UE non garantiscono un'adeguata rappresentanza democratica ai cittadini. Le principali funzioni sono, infatti, attribuite al Consiglio e non al Parlamento che è investito di poteri relativamente più limitati (pochi nella fase decisionale e quasi inesistenti in quella dell'iniziativa legislativa). Inoltre, mentre il Parlamento e la Commissione sono sovranazionali, i 2 Consigli sono intergovernativi: si tratta non solo di 2 tipologie istituzionali diverse, ma anche della scarsa legittimità di Parlamento e Commissione; l'espressione «deficit democratico», coniata nel 1979 dall'inglese David Marquand, indica proprio questo. Questa debolezza non è stata ancora colmata anche se è innegabile che i poteri del Parlamento sono aumentati: «il succedersi di trattati nell'arco dell'ultimo ventennio ha sicuramente determinato importanti avanzamenti nel cammino dell'UE, ma ha anche enormemente rafforzato il metodo intergovernativo a scapito del ruolo propositivo e innovativo del Parlamento»<sup>10</sup>.

Alla definizione delle norme collaborano 4 organismi: il *Parlamento* (eletto e funzionante solo dal 1979), la *Commissione*, il *Consiglio dell'UE* (o Consiglio dei Ministri), il *Consiglio europeo* il cui presidente di turno a rotazione e per 6 mesi è anche il Presidente dell'UE; gli organi legislativi sono 2, il Parlamento (il meno importante) e il Consiglio dell'UE (il più importante). Gli atti legislativi prodotti sono le *Risoluzioni*, le *Raccomandazioni* e le *Decisioni* che, non essendo atti vincolanti, possono essere considerati atti amministrativi o di indirizzo politico. Il secondo nodo, quindi, è quello relativo alla natura delle direttive UE che sono demandate per l'attuazione agli organismi nazionali. Noi, infatti, siamo convinti che sia la *legge* lo «strumento fondamentale per la costruzione democratica dell'ordinamento giuridico»<sup>11</sup> e diamo importanza perciò all'aspetto *formale* (specifica procedura) che consente al diritto/dovere di essere adottato con il consenso dei rappresentanti eletti dal popolo che lavorano per gli interessi generali (sintesi di più interessi)<sup>12</sup>. Nella *Costituzione*, infatti, era previsto che le norme comunitarie di matrice internazionalista prendessero il nome di leggi,

---

<sup>6</sup> *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, Nizza, 7 dicembre 2000.

<sup>7</sup> *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, scritto dalla Convenzione senza alcun mandato popolare e firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

<sup>8</sup> *Trattato di Lisbona* approvato al Consiglio del 18-19 ottobre 2007 e firmato dai capi di Stato e di Governo dei 27 paesi il 13 dicembre 2007.

<sup>9</sup> Il 12 dicembre 2007 dai leader delle tre istituzioni europee in una seduta speciale al Parlamento e firmata dai presidenti dell'UE, della Commissione e del Parlamento.

<sup>10</sup> Luciano Bardi e Pietro Ignazi, *Il parlamento europeo*, 2° edizione, Il Mulino, Bologna 2004.

<sup>11</sup> Francesco Bilancia, *Considerazioni critiche sul concetto di "legge europea"*, 13 settembre 2004, nel sito dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti [http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/legge\\_europea/](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/legge_europea/)

<sup>12</sup> Gherardo Colombo, *Sulle regole*, Feltrinelli Milano 2008: «Il fatto che ... la Dichiarazione dei diritti umani non sia una legge, e non obblighi gli stati a esserle fedeli nell'emanare le proprie norme interne e nel tenere i propri comportamenti, non ha certo attenuato le difficoltà ... il diritto internazionale, infatti, soccombe spesso alla forza dei singoli governi, e non ha la capacità di farsi rispettare da tutti, in particolare dagli stati economicamente o militarmente più potenti».

anche se con un significato diverso da quello attribuito nei paesi membri perché l'ordinamento della UE non è basato sul principio della divisione/separazione dei poteri tipica dello stato democratico moderno.

Sicché la UE è come «imbrigliata»<sup>13</sup> e «non c'è alcuno spazio di autonomia politica»<sup>14</sup>: il diritto comunitario è praticamente un sistema di diritto amministrativo che contempla solo atti esecutivi. Il Consiglio dei ministri è la più importante autorità politica, ma rappresenta i rispettivi governi: i poteri sono concentrati, le decisioni prese vengono imposte agli stati e tutto rimane fuori dal controllo dei cittadini dei diversi paesi sicché un graduale ma reale processo di democratizzazione delle decisioni è tutto da costruire.

3.

Cambiamenti radicali hanno segnato soprattutto negli ultimi 20 anni l'assetto mondiale (fine della guerra fredda e affermazione dell'impero USA ma anche ascesa di nuovi soggetti come India Cina Brasile ed Europa, globalizzazione dei mercati ma anche nuove divisioni mondiali). Mentre il *suddito* si lamenta ma accetta passivamente, il *cittadino* si caratterizza per la «propositiva richiesta di assunzione di specifiche responsabilità»<sup>15</sup> e il *cittadino attivo* è chi appartiene ad una collettività (stato o realtà sovranazionale) ed è titolare di diritti/doveri stabiliti dalla legge, partecipa alla vita sociale e alla formazione delle decisioni, agisce con impegno ottenendo risultati pratici; per fare questo deve conoscere realtà e problemi ed essere capace di proiettarsi nel futuro, governare il cambiamento, gestire i conflitti, negoziare, collaborare, riconoscere punti di vista diversi (ascolto, osservazione). La *cittadinanza* così non può più essere vista solo nell'ottica dello stato-nazione che è superata non solo dalla progressiva anche se lenta (dal punto di vista politico) integrazione europea ma soprattutto dalla crescente interdipendenza planetaria e dalla internazionalizzazione dei diritti umani e dei problemi ambientali. In un orizzonte mondiale e in una società che voglia essere società *inclusiva* e «orizzontale»<sup>16</sup> non si può non vedere gli esseri umani come *cittadini del mondo* e, solo in subordine, di un'ampia aggregazione politica regionale come è l'UE e la cittadinanza in una logica multidimensionale come *insieme di cittadinanze o cittadinanza attiva plurale*<sup>17</sup>.

Esiste, è vero, una cittadinanza europea<sup>18</sup>, ma si tratta di qualcosa che si aggiunge, senza sostituirla, a quella nazionale che rimane il requisito fondamentale, anche se è innegabile che quanto fissato a Maastricht e a Nizza è insieme un risultato ma anche un punto di partenza per un ulteriore processo<sup>19</sup>. Poiché la democrazia non si esporta ma si costruisce e/o si potenzia, nel *Trattato di Lisbona* la società è, infatti, vista in un contesto di democrazia internazionale e al Titolo II *Disposizioni relative ai principi democratici* sono fissati i principi di *democrazia rappresentativa* e di *democrazia partecipativa* con aperture anche nei confronti della società civile. Già il *Glossario*<sup>20</sup> con alcuni termini che «rispecchiano le opinioni correnti di una serie di documenti del Consiglio d'Europa» afferma (né si può ritenere vi siano stati cambiamenti):

---

<sup>13</sup> Francesco Bilancia, *Op.cit.*

<sup>14</sup> Francesco Bilancia, *Op.cit.*

<sup>15</sup> Gherardo Colombo, *Op.cit.*

<sup>16</sup> Gherardo Colombo, *Op.cit.*

<sup>17</sup> Antonio Papisca, *Op.cit.*

<sup>18</sup> È stata istituita dal *Trattato sull'Unione europea* (Maastricht 7 febbraio 1992); l'art. 8 (versione consolidata in GUUE del 9 maggio 2008) afferma che «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Analogamente l'art. 20 del *Trattato sul funzionamento* di pari data (versione consolidata in GUUE del 9 maggio 2008) afferma al comma 1 che «è istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima» e al comma 2 che «i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati ... tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi» (circolare e soggiornare in tutti i territori della UE, votare per il Parlamento e per il comune in cui risiedono, essere tutelati in altri paesi dalle autorità diplomatiche e consolari di un paese UE, poter rivolgersi alle istituzioni UE e avere risposta in una delle lingue dei trattati); gli artt.21-23-24-25 dettagliano i diritti indicati all'articolo 20. Molto più ampio lo spazio dedicato alla cittadinanza nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* dei Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (Nizza, 7 dicembre 2000). Nella parte sulla *cittadinanza* (artt. 39-46) sono previsti diritti molto simili a quelli già indicati nel trattato di Maastricht (versione consolidata 2008), ma meglio specificati: diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo e alle elezioni comunali nella città di residenza, ad una buona amministrazione, di accesso ai documenti, di segnalare casi di cattiva amministrazione, di fare petizioni, di circolare e soggiornare in tutti i paesi e di godere della tutela diplomatica.

<sup>19</sup> Antonio Papisca, *Op.Cit.*

<sup>20</sup> Karen O'Shea, *Glossario di termini per l'educazione alla cittadinanza democratica*, Consiglio d'Europa, 22 ottobre 2003; si veda anche la nota 47.

«nell'ambito del Consiglio d'Europa viene sempre più riconosciuto che termini quali *cittadino* e *cittadinanza* non sono stabili né consentono un'unica definizione» sicché il primo «può definire in generale una *persona che coesiste in una società*» e il secondo allude alle modalità del «*vivere insieme*». Questo perché, oltre la cittadinanza che si riferisce allo stato nazionale ed è sempre valida, è opportuno passare «al concetto di *comunità* che comprende i *contesti locali, nazionali, regionali e internazionali* in cui viviamo come individui» e pensare, accanto all'esercizio del voto, anche all'«insieme delle azioni compiute dall'individuo che incidono sulla vita della comunità ... che in quanto tali necessitano di uno spazio pubblico in cui gli individui possano agire insieme».

In questo senso, poiché i suoi sono cittadini del mondo, oggi «l'Europa è sollecitata a *trascendere* la parte negativa della sua identità storica di *Occidente*, cioè di potenza egemone, di *conquista*, di colonialismo, di guerre mondiali. Per *trascendere*, l'Europa deve ridefinirsi sulla scorta della parte positiva della sua identità storica, quale bacino di menti che hanno riflettuto e creato sul significato di universale una comunità politica europea che si presenta al mondo come un *laboratorio inclusivo* all'interno del proprio territorio e come attore d'inclusione a livello *mondiale*».<sup>21</sup> E in effetti è proprio così che si è mossa la UE.

4.

La UE ha operato su più livelli tra loro strettamente interconnessi, i primi 3 dei quali riferiti in specifico al *sistema scolastico*.

Un primo livello è costituito dagli atti volti alla riorganizzazione/*riqualificazione dei sistemi di istruzione/formazione* per realizzare «la società conoscitiva»<sup>22</sup>. La strategia delineata a Lisbona<sup>23</sup> per «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo» prevede che le persone siano considerate «la principale risorsa dell'Europa» e «ogni cittadino possieda le competenze necessarie per vivere e lavorare» nella nuova società (competenze di base tra le quali quelle legate alle tecnologie dell'informazione e alla imprenditorialità, le lingue straniere, e quelle *sociali*) e che «il modello sociale europeo, con i suoi progrediti sistemi di protezione sociale, deve fornire un supporto alla trasformazione» (occupazione, istruzione e formazione, sanità e edilizia abitativa). Questa linea, anche se ridimensionata<sup>24</sup> ma con dettagliati *obiettivi* concreti, assume le *competenze* come traguardo: «È necessario che i sistemi d'istruzione e di formazione possano essere adattati e sviluppati in modo da fornire le capacità e le *competenze* di cui tutti hanno bisogno nella società della conoscenza, rendere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attraente e valido, *raggiungere tutti coloro che fanno parte della società*, anche se si considerano lontani dall'istruzione e dalla formazione, utilizzando sistemi per svilupparne le competenze e sfruttarle in modo ottimale». A questi documenti sono seguiti negli anni numerosi altri<sup>25</sup> che

---

<sup>21</sup> Antonio Papisca, *Op.cit.*

<sup>22</sup> Edith Cresson, *Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva*, Commissione europea, Libro bianco sull'istruzione e la formazione, Unione europea, Bruxelles, novembre 1995.

<sup>23</sup> *Conclusioni* del Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

<sup>24</sup> *Relazione del Consiglio (istruzione) per il Consiglio europeo sugli Obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e formazione*, Stoccolma 14 febbraio 2001.

<sup>25</sup> *Conclusioni* della Presidenza al Consiglio Europeo, Stoccolma 23 e 24 marzo 2001; *European report on quality indicators of lifelong learning. Fifteen quality indicators. Report based on the work of the Working Group on Quality Indicators*, Bruxelles June 2002; *Parametri di riferimento europei per l'istruzione e la formazione*, seguito al Consiglio europeo di Lisbona, Comunicazione della Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 20 novembre 2002; *Key Competencies. A developing concept in general compulsory education*, Eurydice, Bruxelles 2002; *I livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione* (parametri di riferimento), Conclusioni del Consiglio, Bruxelles 7 maggio 2003; *L'urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona*, Relazione intermedia comune sull'attuazione del programma di lavoro dettagliato concernente il seguito dato agli obiettivi dei sistemi d'istruzione e di formazione in Europa, Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione «Istruzione & Formazione 2010», Bruxelles 11 novembre 2003; *La garanzia della qualità in materia di istruzione e formazione professionale*, Progetto di conclusioni del Consiglio, Bruxelles 18 maggio 2004; *Un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze* (EUROPASS), Parlamento europeo e Consiglio, 15 dicembre 2004; *Competenze chiave per l'apprendimento permanente*, Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio con Allegato, 18 dicembre 2006; *Istruzione e formazione 2010*, Rapporto nazionale sui progressi compiuti nell'attuazione del programma di lavoro dell'Unione Europea, redatto a cura dei Ministeri della Pubblica Istruzione, del lavoro e previdenza sociale, dell'università e della ricerca, Italia, Roma maggio 2007; *L'attuazione del programma di lavoro «Istruzione e formazione 2010». «L'apprendimento permanente per la conoscenza, la creatività e l'innovazione»*, Progetto di relazione congiunta 2008 del Consiglio e della Commissione, Bruxelles 31 gennaio 2008; *Costituzione del Quadro europeo delle qualifiche e dei Titoli per l'apprendimento permanente*, Raccomandazione approvata con Allegato dal Parlamento europeo e dal Consiglio, Bruxelles 23 aprile 2008.

hanno passo a passo innescato modificazioni significative nei sistemi, anche se i risultati finora raggiunti sono inferiori ai traguardi programmati.

Un secondo livello è costituito dagli atti che fissano uno stretto *legame tra cittadinanza e istruzione/formazione*, soprattutto 2. Il *Memorandum*<sup>26</sup>, oltre a proporre un nuovo significato di *istruzione/formazione permanente*<sup>27</sup> e a distinguere 3 *tipi di apprendimento* complementari tra loro<sup>28</sup>, introduce il concetto di *competenze di base per la cittadinanza*. Poiché essere *cittadini attivi* significa essere disposti «a gestire il proprio destino e capaci di farlo», occorre che *tutti* possiedano alla fine dell'obbligo i saperi «indispensabili» e «premessa incondizionata» per essere capaci di esercitare i diritti di cittadinanza, per la «partecipazione attiva alla società della conoscenza» in «una democrazia», per cooperare ed essere responsabili. Si tratta non di discipline, ma di «ampi ambiti di conoscenza e di competenza, interdisciplinari» come le TIC, le lingue, la cultura tecnologica, lo spirito d'impresa, le *competenze sociali* e quelle cognitive e metacognitive, oltre ovviamente i saperi di base tradizionali come *literacy* e *numeracy*: «ciò che conta maggiormente è la capacità umana di creare e usare le conoscenze in maniera efficace ed intelligente su basi in costante evoluzione»<sup>29</sup>. Più ampia anche perché frutto di un lungo lavoro di confronto con i risultati della Ricerca OCSE DESCECO<sup>30</sup> e di mediazione tra trasversalità e disciplinarietà è la Raccomandazione sulle *competenze chiave*<sup>31</sup> «necessarie per la realizzazione personale, la *cittadinanza attiva*, la coesione sociale e l'occupabilità in una società della conoscenza» e comprensive anche dell'«apprendimento di valori civici e sociali essenziali quali la cittadinanza, l'uguaglianza, la tolleranza e il rispetto». Tutte egualmente importanti, alcune trasversali e altre più disciplinari, sono 8: comunicazione nella madrelingua e nelle lingue straniere, competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia, competenza digitale, imparare a imparare, competenze sociali e civiche, spirito di iniziativa e imprenditorialità, consapevolezza ed espressione culturale<sup>32</sup>.

Il terzo livello è costituito dagli atti riferiti in specifico all'*Educazione alla cittadinanza* (ricerche sui curricoli, norme dedicate, studi/riflessioni/proposte, progetti di sperimentazione che hanno coinvolto moltissime scuole), una mole poderosa di azioni/materiali cui si può solo accennare<sup>33</sup>.

Sul piano normativo la UE ha prodotto 2 documenti in cui indica esattamente cosa viene richiesto ai diversi sistemi scolastici sul tema.

La Raccomandazione dedicata<sup>34</sup> afferma che «l'*educazione alla cittadinanza democratica* è *fondamentale* e invita i governi a considerarla «un *obiettivo prioritario* delle politiche e delle riforme dell'istruzione» a tutti i livelli e ad «ispirarsi ai principi definiti nell'allegato» anche in futuro. Esso precisa gli *Orientamenti generali per le politiche e le riforme*, gli *Obiettivi educativi e contenuti* (relativi a *discipline specifiche o settori di studio*, ad es. l'educazione civica, politica o ai diritti dell'uomo, combinandola con *l'insegnamento della storia* e delle scienze sociali e con

---

<sup>26</sup> *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente* del 30 ottobre 2000.

<sup>27</sup> «Ogni attività di apprendimento finalizzata, con carattere di continuità, intesa a migliorare conoscenze qualifiche e competenze», «l'istruzione e la formazione permanente rappresentano un concetto generico che riunisce tutti gli aspetti dell'istruzione e dell'apprendimento», «per apprendimento lungo tutto l'arco della vita si intende un apprendimento senza soluzioni di continuità da un capo all'altro dell'esistenza».

<sup>28</sup> *Formale* che si svolge negli istituti di istruzione e formazione, *non formale* che si svolge sul luogo di lavoro o nel quadro di attività di organizzazioni o gruppi della società civile, *informale* che si svolge nella vita quotidiana, non è necessariamente intenzionale e quindi può non essere riconosciuto.

<sup>29</sup> In termini quasi analoghi con anche riferimenti all'Indagine OCSE PISA le competenze di base per la cittadinanza sono descritte nella Comunicazione *Parametri di riferimento europei per l'istruzione e la formazione*: seguito al Consiglio europeo di Lisbona, Comunicazione della Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 20 novembre 2002.

<sup>30</sup> *Competenze chiave per una positiva vita attiva e per il buon funzionamento della società* (Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society), Rapporto finale della Ricerca DESECO dell'OCSE, 2003.

<sup>31</sup> *Competenze chiave per l'apprendimento permanente*, Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio approvata il 18 dicembre 2006.

<sup>32</sup> Si parla così di matematica per il cittadino, di scienze per il cittadino etc....

<sup>33</sup> Il progetto europeo per l'educazione alla cittadinanza democratica (ECD) è stato avviato nel 1997; oltre ai documenti citati nel testo occorre ricordare almeno: il Rapporto *Education for democratic Citizenship. A Lifelong Learning Perspective* di César Birzúa a conclusione del triennio 1997-2000, la *Risoluzione* adottata nell'ambito della Conferenza permanente dei ministri dell'Educazione a Cracovia il 17 ottobre 2000, il *Piano d'azione*, approvato a Varsavia dai 46 capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa il 17 maggio 2005; in proposito si veda Niva Marziali, *Cittadinanza democratica e diritti umani nei sistemi scolastici europei. L'impulso dato dal Consiglio d'Europa* in «Rivista di studi politici internazionali» n. 1/2007.

<sup>34</sup> Raccomandazione sull'*Educazione alla cittadinanza democratica*, Comitato dei Ministri agli Stati membri del 16 ottobre 2002.

*l'acquisizione di conoscenze, attitudini e competenze necessarie a vivere in società multiculturali* tra cui fondamentali le *abilità sociali*), i *Metodi* idonei ad «apprendere a vivere insieme in una società democratica», la *Formazione iniziale e ricorrente* per insegnanti, il *Ruolo dei nuovi mezzi di comunicazione*.

Quella sulle *competenze chiave*<sup>35</sup> prevede anche *competenze sociali e civiche* che comprendono sia le abilità *personali e sociali*, sia «la conoscenza dei concetti e delle strutture sociopolitici» e «l'impegno a una partecipazione *attiva e democratica*»: democrazia, giustizia, uguaglianza, cittadinanza e diritti (Carta di Nizza ma anche Trattati internazionali «a livello locale, regionale, nazionale, europeo e internazionale»), «le vicende contemporanee» e i «principali eventi» della «*storia nazionale, europea e mondiale*», oltre «l'integrazione europea», le strutture, gli obiettivi e i valori dell'UE. Con ciò *la storia e la geografia come anche le scienze sociali entrano a pieno titolo tra i saperi fondamentali* come occasioni per imparare a «mostrare solidarietà e interesse ... e pieno rispetto dei diritti umani tra cui quello dell'uguaglianza quale base per la democrazia e ... senso di responsabilità»: «ciò significa manifestare sia un senso di *appartenenza al luogo in cui si vive, al proprio paese, all'UE e all'Europa in generale e al mondo*, sia la *disponibilità a partecipare al processo decisionale democratico* a tutti i livelli»<sup>36</sup>.

5.

*L'educazione alla cittadinanza (citizenship) democratica, attiva, responsabile* -che la UE «raccomanda» ai paesi membri per *tutti i livelli del sistema* di istruzione- configura un quadro che nel tempo si è via via precisato.

Dall'indagine fatta nei diversi paesi UE<sup>37</sup> risulta che il significato di *cittadinanza* e le modalità con cui è presente *l'educazione* ad essa nei curricoli sono quanto mai variegati tanto da risultare arduo trovare elementi di condivisione. La ricerca prova comunque a fissare alcuni punti. Chiarisce che essere cittadini europei vuol dire essere cittadini *attivi* cioè in grado di esigere i propri diritti, ma anche *responsabili* cioè capaci di dare risposte consapevoli ai problemi posti dalla vita dei singoli e della società *europea e mondiale* e che non si può essere tali senza essere solidali.

Più dettagliate le indicazioni di Audigier. La *cittadinanza* riguarda tutte le dimensioni della vita in società ed è legata all'«appartenenza» che «fa sempre riferimento ad un livello di *organizzazione politica*, un livello di *potere* e a dei *diritti*; in altre parole cittadino e cittadinanza implicano sempre la delimitazione di un *territorio* e di un *gruppo*, territorio in cui si applicano i diritti, gruppo come insieme di persone titolari di tali diritti; dunque in prima istanza si ancorano alla politica e alla legge»<sup>38</sup>; «la *cittadinanza* è la *condizione giuridica e politica* di una persona appartenente a una data comunità politica ... gli altri due elementi costitutivi della cittadinanza negli stati democratici sono *l'uguaglianza giuridica* (uguaglianza dei diritti e dei

---

<sup>35</sup> *Competenze chiave per l'apprendimento permanente*, Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio approvata il 18 dicembre 2006.

<sup>36</sup> Non si può non accennare almeno al quarto livello di interventi. A partire dal 2004 sono state assunte alcune *Decisioni* finalizzate a potenziare la consapevolezza della cittadinanza europea: esse riguardano il *finanziamento* per l'attivazione di *iniziative*, indicate dettagliatamente negli Allegati (incontri, scambi, dibattiti e altre *azioni*), tese a promuovere nella società *valori* (diritti umani, cittadinanza attiva e partecipazione, dialogo interculturale, pari opportunità, sviluppo sostenibile e ambiente, democrazia, mondialità, pace, solidarietà) e ad avvicinare i cittadini e farli partecipare (*senza alcun riferimento specifico alla scuola*) oppure (altre) tese a promuovere/finanziare *organismi* di interesse generale europeo: in questo ambito sono le azioni stesse a contribuire a costruire un'identità europea e una cittadinanza europea. Si vedano: la Decisione del Consiglio che istituisce un *Programma d'azione comunitaria per la promozione della cittadinanza europea attiva* (partecipazione civica) del 26 gennaio 2004, finalizzata a «intensificare le relazioni tra i cittadini dei vari stati», a «promuovere l'identità civica e la reciproca comprensione tra i popoli europei», a «far partecipare i cittadini alle riflessioni e ai dibattiti sulla costruzione dell'Unione europea»; la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un *Programma d'azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura*, 21 aprile 2004, la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma «*Cittadini per l'Europa*» mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva (presentata dalla Commissione), 6 aprile 2005, finalizzata a rendere i cittadini «consapevoli della loro cittadinanza europea» e per informare e far partecipare i cittadini «a scambi e ad attività di cooperazione», sviluppando il senso di appartenenza e di identità, con la precisazione che (art.10) «la Commissione assicura la coerenza e la *complementarietà* tra il presente programma e gli strumenti in altri settori d'azione della Comunità, in particolare l'istruzione, la formazione professionale etc...».

<sup>37</sup> Eurydice, *Educazione alla cittadinanza nella scuola in Europa*, presentata in occasione dell'Anno europeo della cittadinanza (2005).

<sup>38</sup> François Audigier, *Concetti di base e competenze chiave per l'Educazione alla Cittadinanza Democratica*, Consiglio d'Europa, Bruxelles 2003.

doveri) e la *sovranità*<sup>39</sup>. Esistono più livelli di cittadinanza: «qualunque sia la visione dell'Europa le persone sono *anche cittadini europei*, esistono dunque *due livelli di cittadinanza* ... esiste poi anche la *dimensione planetaria* ... dobbiamo occuparci di *tutti questi livelli*», pur se «l'Europa bisogna andare a cercarla con molta attenzione. Non viene quasi mai citata quando si parla di cittadinanza ... l'idea di cittadinanza europea è poco visibile ... la dimensione europea è anch'essa altrettanto limitata. L'appartenenza è innanzitutto locale o nazionale. Essa è molto più raramente europea. D'altronde non è tanto di un sentimento d'appartenenza quanto *di un livello d'appartenenza di cui bisogna tener conto per comprendere il mondo attuale*». Meglio, dunque, optare per una «tensione tra appartenenza a una comunità politica e competenze necessarie per affrontare la globalizzazione»<sup>40</sup>.

La ricerca Eurydice<sup>41</sup> distingue 3 *aspetti tematici chiave* che l'educazione alla cittadinanza deve cercare di *sviluppare*: *cultura politica* (conoscenza di istituzioni sociali, politiche e civiche, diritti umani, questioni sociali e abilità per esercitare diritti e doveri e rispetto della diversità)<sup>42</sup>, *pensiero critico, attitudini e valori* (competenze per la partecipazione attiva alla vita pubblica, rispetto di sé e degli altri, responsabilità sociale/morale, solidarietà, valori, ascolto e risoluzione dei conflitti) e *partecipazione attiva* (esperienza pratica di democrazia a scuola e sviluppo di iniziative con altri) e indica 3 *categorie di traguardi*: *conoscenze teoriche, opinioni e comportamenti, capacità di mobilitarsi*.

Più precise le indicazioni di Audigier: essa «è un'educazione politica e giuridica, alla convivenza e comprende le *competenze sociali*»<sup>43</sup> con queste «*competenze desiderate o attese*»: *competenze cognitive* (competenze di ordine giuridico e politico e di tipo procedurale, conoscenze del mondo attuale nella dimensione anche sociale, economica, culturale e dei principi/valori dei diritti dell'uomo e della cittadinanza democratica), *competenze etiche e scelte dei valori* (libertà uguaglianza solidarietà), *capacità di azione o competenze sociali* (capacità di intervenire in un dibattito pubblico, di risolvere democraticamente i conflitti, di vivere con gli altri e di cooperare)<sup>44</sup>.

In ciò «*tutte le materie sono interessate*», anche se va attribuita «una *posizione privilegiata a tutte le discipline che appartengono alle scienze sociali*, discipline che studiano le società presenti e passate, costruiscono strumenti e modalità per facilitare la comprensione della vita sociale, economica, politica e culturale. Tali modalità comprendono una dimensione *storica* e una dimensione *territoriale*»<sup>45</sup>: «la *storia* e la *geografia*, riunite o meno sotto l'etichetta *scienze sociali*, sono le più chiamate in causa. *La storia occupa un posto predominante*»<sup>46</sup>.

Su questa linea si muovono anche molti altri studi<sup>47</sup>.

6.

Concludendo. L'educazione alla *cittadinanza plurale* sicuramente comprende l'educazione al senso civico (regole di convivenza, conoscenze sull'ordinamento della società democratica e civile, in altre parole la vecchia educazione civica), ma include molto di più: l'appartenenza, l'identità, la valorialità, soprattutto i diritti umani, e quindi, oltre gli *elementi cognitivi, molti fattori emozionali/sociali*. Riguarda tutti i paesi perché «la democrazia è sempre a rischio, poggia sempre su un *equilibrio precario*»<sup>48</sup>, le conquiste democratiche non sono date una volta

<sup>39</sup> François Audigier, *Per un approccio comparativo dell'educazione alla cittadinanza in alcuni curricoli europei*, IBIS, Pavia 2007.

<sup>40</sup> François Audigier, 2007, *Op.cit.*

<sup>41</sup> Eurydice, *Op.cit.*

<sup>42</sup> Gustavo Zagrebelsky, *Imparare la democrazia*, La Biblioteca di Repubblica, Roma 2005, in cui è ripreso il significato autentico della parola *politica* come «l'arte, la scienza o l'attività dedicate alla convivenza».

<sup>43</sup> François Audigier, 2007, *Op.cit.*

<sup>44</sup> François Audigier, 2003 *Op.cit.*

<sup>45</sup> François Audigier, 2003 *Op.cit.*

<sup>46</sup> François Audigier, 2007 *Op.cit.*

<sup>47</sup> Il *Rapporto sugli indicatori di qualità dell'apprendimento permanente* della Commissione europea del giugno 2002 prevede che uno dei 15 è costituito da *Cittadinanza attiva e abilità culturali e sociali* (conoscenze civiche, doveri civici, attitudini civiche); il *Glossario* del 2003, che volutamente «mira ad offrire ... un quadro introduttivo» di significati condivisi costruiti in 6 anni di lavoro e di sperimentazioni, riporta come già detto al punto 3., 31 termini divisi in 3 sezioni: 1) concetti di base (tra cui cittadino e cittadinanza ma anche democrazia/democratico, uguaglianza, diritti dell'uomo e diritti civili e politici, culturali, economici e sociali), 2) processi e pratiche (tra cui fondamento sul discente, apprendimento attivo e collaborativo, analisi critica riflessione ricerca, valutazione, formazione dei docenti), 3) risultati attesi (tra cui risultati affettivi e cognitivi, partecipazione, responsabilità, solidarietà, sviluppo sostenibile), *op.cit.*; ci sono poi tanti progetti e sperimentazioni a partire dal 1997.

<sup>48</sup> Eugenio Scalfari, *Introduzione a Gustavo Zagrebelsky, Op.cit.*

per tutte e gli stessi caratteri fondamentali delle società debbono di continuo essere adeguati ai cambiamenti economici, ma anche culturali che si verificano nel mondo: per fare ciò occorre avere la preparazione giusta per alimentarla e irrobustirla e vigilarla attraverso la partecipazione<sup>49</sup>.

In Italia<sup>50</sup> purtroppo nella scuola ci sono continui cambiamenti, i docenti non sono ascoltati e manca una fondata conoscenza di quanto siano effettivamente penetrate nell'insieme della scuola reale le indicazioni UE. Qualcosa è tuttavia possibile dire: i curricoli e i libri di testo già da 30 anni hanno un respiro almeno europeo e sicuramente non più nazionalistico, anche se stenta ancora ad affermarsi un'ottica mondiale<sup>51</sup>, ma c'è una difficoltà reale a praticare un'autentica didattica per competenze, ad assumere nei traguardi di apprendimento anche le competenze trasversali o cross-curricolari (comunicative, cognitive logiche e metodologiche, metacognitive, personali e sociali<sup>52</sup>), ad accettare in tutte le discipline i livelli di competenza.

Sarebbe dunque auspicabile che, poiché esiste già un *canone europeo sull'educazione alla cittadinanza* (anche se non ancora dettagliatissimo, sufficientemente significativo), la UE attivasse gruppi di esperti disciplinari di tutti i paesi membri per *costruire un canone europeo per le discipline più direttamente coinvolte (storia, geografia, diritto, economia)* in analogia con quanto già prodotto per lingue, matematica, lettura, scienze<sup>53</sup>.

Bologna, dicembre 2008

---

<sup>49</sup> Gustavo Zagrebelsky, *Op.cit.*, lamenta che non è stata sufficientemente curata la «educazione politica» necessaria alla gestione della democrazia ed è mancata anche una apposita pedagogia e propone un decalogo con «i contenuti minimi necessari»: *la fede in qualcosa* (cioè nei suoi principi fondamentali e fondanti), *la cura delle personalità individuali, lo spirito del dialogo, lo spirito dell'uguaglianza, l'apertura verso chi porta identità diverse, la diffidenza verso le decisioni irrimediabili, l'atteggiamento sperimentale, coscienza di maggioranza e coscienza di minoranza, l'atteggiamento altruistico, la cura delle parole.*

<sup>50</sup> Molto coerenti con le indicazioni della UE in tema di cittadinanza nel sistema scolastico sono le norme attualmente in vigore e in *sperimentazione* in Italia che parlano sempre di «cittadini del mondo» e di «cittadinanza mondiale»: le *Linee di indirizzo sulla cittadinanza democratica e legalità del MPI*, 16 ottobre 2006; le *Indicazioni per il curricolo della scuola primaria e secondaria di primo grado* del 2007 che dedicano una riflessione proprio *Per una nuova cittadinanza* che deve connotare tutti gli apprendimenti e affermano che «uno degli obiettivi centrali» dell'*Area storico-geografica* «è lo sviluppo delle competenze relative alla cittadinanza attiva»; le *Indicazioni per il curricolo del biennio dell'obbligo* del 2007 che nel *Documento tecnico* indicano tra i quattro assi quello *storico-sociale* che «concorre alla educazione alla convivenza e all'esercizio attivo della cittadinanza» e al quale è affidato l'apprendimento dei concetti e delle norme relative alla convivenza democratica e prevedono alcune *competenze chiave di cittadinanza* da acquisire al termine dell'obbligo, competenze che riprendono (migliorandole) le competenze chiave UE e si materializzano in alcune *competenze/abilità trasversali* o, con linguaggio PISA, *cross-curricolari* come quelle *comunicative* (comunicare), quelle *logiche e metodologiche* (*Acquisire ed interpretare l'informazione, Individuare collegamenti e relazioni*), quelle *metacognitive* (*Risolvere problemi, Progettare, Imparare ad imparare*), quelle *personali e sociali o metaemozionali* (*Agire in modo autonomo e responsabile, Collaborare e partecipare*); in proposito si veda Flavia Marostica, *Competenze trasversali* in Giancarlo Cerini e Mariella Spinosi, *Voci della scuola*, vol. VII, Tecnodid, Napoli 2008.

<sup>51</sup> Si veda Flavia Marostica, *Insegnare storia nella società della conoscenza e della globalizzazione* in «Riforma&Didattica tra formazione e ricerca» n. 1/2007.

<sup>52</sup> Daniel Goleman, *Intelligenza Emotiva*, Rizzoli Milano 1996, *Lavorare con l'Intelligenza Emotiva*, Rizzoli Milano 1998, *Lo spirito creativo* Rizzoli Milano 1999, *Emozioni distruttive* Mondadori Milano 2003, *Intelligenza sociale* Rizzoli Milano 2006.

<sup>53</sup> Si vedano il Quadro di Riferimento Europeo delle Lingue e i livelli di competenze individuati nell'Indagine OCSE PISA.