
Cittadinanza democratica e diritti umani nei sistemi scolastici europei. L'impulso dato dal Consiglio d'Europa

NIVA MARZIALI

L'INSEGNAMENTO DEI DIRITTI UMANI NELLE SCUOLE PRIMA E DOPO IL *SUMMIT* DI VARSAVIA DEL CONSIGLIO D'EUROPA (16-17 MAGGIO 2005)

Alla fine degli anni '90, uno dei più importanti risultati delle attività del Consiglio d'Europa nel settore dell'educazione è stato il progetto per l'educazione alla cittadinanza democratica (ECD).

A partire da questo momento i Paesi europei hanno adottato l'educazione alla cittadinanza democratica come punto di riferimento comune delle rispettive politiche di educazione alla democrazia.

I documenti di riferimento del progetto ECD sono:

- la Risoluzione adottata nell'ambito della Conferenza permanente dei ministri dell'Educazione a Cracovia il 15-17 ottobre 2000;
- la Raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 16 ottobre 2002;
- il Piano d'azione, approvato a Varsavia dai 46 capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa il 16 e 17 maggio 2005.

Nel primo dei due documenti si sottolinea il ruolo chiave dell'educazione alla cittadinanza democratica in materia di politiche e di riforme nel campo dell'educazione e si raccomanda agli Stati di farne un obiettivo prioritario delle loro scelte politiche.

La Conferenza dei ministri dell'Educazione definisce con chiarezza l'educazione alla cittadinanza democratica quale disciplina basata sul rispetto dei diritti umani, sul sistema di democrazia pluralista e sul primato del diritto. Parallelamente essa individua le *guidelines* per la sua realizzazione attraverso un approccio multidimensionale, che investe tanto l'ambito politico, del diritto, culturale, sociale ed economico, quanto quello europeo e globale.

In ciascuna dimensione, l'obiettivo da perseguire è quello di rafforzare la cultura democratica e di preparare le giovani generazioni ad un'attiva partecipazione nella società democratica.

In tale prospettiva l'educazione alla cittadinanza democratica si connota anche come strumento principale contro la diffusione di sen-

timenti xenofobi, di violenza o razzismo che insidiano le sempre più complesse società europee.

Accanto alle *guidelines* la Conferenza di Cracovia indica una serie di suggerimenti in merito alle politiche di sostegno all'ECD che gli Stati membri dovrebbero introdurre, politiche che dovrebbero – fra l'altro – prevedere meccanismi di monitoraggio sulle iniziative ECD e creare le condizioni per cui i *partners* economici e sociali possano sostenere tali politiche.

La Raccomandazione del Comitato dei ministri dell'Educazione degli Stati membri dell'ottobre 2002 conferma e specifica la definizione strumentale di educazione alla cittadinanza democratica quale fattore di coesione sociale, di comprensione reciproca in grado di contribuire alla salvaguardia e sviluppo dei valori democratici. Pertanto, gli Stati membri si impegnano a riformare i rispettivi sistemi scolastici alla luce dei contenuti dell'ECD, in modo che l'educazione per una cittadinanza democratica sia un fattore d'innovazione recepito nel sistema scolastico nel suo complesso, sia nei programmi che nei metodi d'insegnamento¹. In ragione della specifica natura dell'ECD si raccomanda di avviare progetti di educazione sia in contesti formali (quelli in classi destinate propriamente all'EDC), che in contesti informali (che comprendono la totalità delle attività organizzate dalla scuola e ad essa collegate, ma esterne all'orario scolastico), nonché in contesti non-formali (ovvero, partendo da sollecitazioni esterne e contingenti, avviare una riflessione in classe).

La formulazione o il rafforzamento di politiche in materia di educazione alla cittadinanza democratica viene inoltre concepita in una prospettiva di lungo periodo, così da interessare i diversi livelli scolastici, già a partire dal primo grado di insegnamento.

La Raccomandazione, in particolare, sollecita gli Stati membri ad adottare riforme che:

- investano tutti i livelli del sistema educativo, dal primo ciclo al livello universitario;
- si sviluppino di concerto con tutti gli strumenti, le istituzioni e le organizzazioni che operano nel settore dell'educazione non formale;
- prevedano il coordinamento con attività promosse da strutture ed organizzazioni informali, prima fra esse la famiglia.

¹ Una divaricazione fra l'organizzazione democratica della scuola e i contenuti dei programmi, supposti come ispirati ai valori ECD, sarebbe infatti improduttiva. Tale aspetto è stato sottolineato dal rapporto del comitato sulla democrazia nelle scuole.

Infine, il Piano d'azione, approvato dai capi di Stato e di governo dei Paesi membri del Consiglio d'Europa in occasione del *Summit* di Varsavia del 16 e 17 maggio 2005, individua i campi prioritari d'intervento del Consiglio d'Europa nel prossimo futuro.

La nuova agenda programmatica, in una visione di sintesi tra cultura, scuola e società civile, conferma che coesione sociale, educazione e cultura rappresentano vettori essenziali per radicare nelle società dei Paesi membri, che ora assommano ad oltre 800 milioni di persone, i valori fondamentali comuni quali il rispetto dei diritti dell'uomo, lo Stato di diritto e la democrazia; il rispetto, la protezione e l'integrazione delle minoranze; la protezione della salute e l'educazione alla cittadinanza democratica.

La promozione di un modello di cittadinanza democratica, basato sulla tutela e il rispetto dei diritti umani, non è quindi perseguibile solo con il ricorso a strumenti giuridici, ma postula un massiccio impegno nel campo della formazione e dell'educazione.

Il riconoscimento della scuola quale sede privilegiata per l'assequazione e l'insegnamento del rispetto dei diritti umani, essa stessa luogo di esercizio della democrazia e formazione delle nuove generazioni, rende quest'ultima assoluta protagonista dell'educazione alla cittadinanza democratica.

In questo ambito gli Stati membri del Consiglio si impegnano da un lato ad assicurare l'accesso all'educazione a tutti i giovani e, dall'altro, a promuovere l'educazione ai diritti umani nelle scuole e soprattutto a moltiplicare le possibilità di formazione degli educatori. Obiettivo dell'educazione ai diritti umani è stabilire una cultura dove questi ultimi siano compresi, difesi e rispettati.

Al fine di garantire l'efficacia permanente della convenzione europea dei diritti dell'uomo il Consiglio d'Europa si riserva, tra l'altro, di verificare che una formazione adeguata relativa alle norme della convenzione sia pienamente integrata nei piani di studio universitari e di promuovere la formazione degli educatori. Quest'ultimo aspetto, la formazione degli educatori, rappresenta la condizione essenziale per il raggiungimento dello scopo principale, ovvero la formazione alla cittadinanza democratica dei destinatari, della nuova società civile.

Nelle considerazioni che seguono si analizzerà il percorso seguito dal sistema scolastico italiano per recepire negli ultimi anni le raccomandazioni del Consiglio d'Europa e, successivamente, si avvierà una riflessione comparata con i sistemi scolastici della regione del Nord Europa, in quanto esempio di sistemi scolastici di più antica prassi nell'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani.

In ultimo si esamineranno le iniziative adottate dal Consiglio d'Europa in attuazione degli impegni assunti in occasione del *Summit* di Varsavia.

L'EDUCAZIONE AI DIRITTI UMANI NEL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO

L'educazione ai diritti umani e alla convivenza interculturale non compare propriamente nei programmi scolastici.

Tuttavia negli ultimi anni si è assistito allo sviluppo di iniziative autonome ed originali da parte di alcune istituzioni scolastiche, di istituti di ricerca educativa, di associazioni che a differenti livelli promuovono i diritti umani o nel quadro di corsi di formazione per docenti e direttori scolastici ovvero, a livello più compiuto, per far entrare la materia dei diritti umani all'interno dei piani dell'offerta formativa.

Per quanto concerne le più significative iniziative a riguardo, occorre premettere che tali progetti soffrono dei limiti connessi alla decentralizzazione del sistema, alla mancanza di organizzazione a livello centrale così da essere in ultima analisi rimessi alla discrezionalità di ciascun istituto o ente promuovente. Questo limite è per altro accresciuto sia dal fatto che il Consiglio d'Europa, in quanto organizzazione internazionale intergovernativa, tende alla promozione piuttosto che all'imposizione di *best practices* o di principi rispetto ai quali ciascuno Stato dovrebbe disegnare il proprio sistema scolastico, sia in relazione alla natura specifica della materia in questione. Educazione e promozione dei diritti umani non significano in nessun caso istruzione, quale trasmissione di nozioni relative alla materia. La sola conoscenza, infatti, non essendo di per sé sufficiente a modificare atteggiamenti e comportamenti per orientarli al rispetto e alla tutela dei diritti umani.

Pertanto, molti dei programmi di educazione ai diritti umani includono attività relative alla dimensione non formale, quali scambi culturali o progetti di adozione a distanza, volte a far maturare nelle nuove generazioni un senso di cittadinanza democratica.

La necessità che si rileva in materia è quella di andare oltre le iniziative occasionali, realizzate nella scuola e per la scuola in modo frammentato, tracciando un percorso didattico che favorisca lo sviluppo di un'azione educativa estesa e continua fino a concepire l'educazione ai diritti umani come disciplina di rilevanza basilare nell'ambito di educazione alla cittadinanza democratica, che nel sistema italiano si definisce come educazione alla convivenza civile.

L'articolo 117 titolo V° della costituzione attribuisce alle regioni competenza legislativa concorrente in materia di istruzione², nel ri-

² Cfr. art. 117 cost. «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle regioni; commercio con l'estero; tutela della sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione della istruzione e della formazione professionale (...)».

spetto del generale principio di sussidiarietà con la normativa comunitaria.

La riforma del sistema di istruzione avviata con la legge di riforma del 28 maggio 2003, n. 53 e completata dal decreto legislativo del 19 febbraio 2004, n. 59 (*Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione*) e dal decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 (*Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione*) prevede che l'educazione ai diritti umani e alla cittadinanza democratica sia compresa nell'insegnamento interdisciplinare di Educazione alla convivenza civile che si compone di «sei educazioni» quali: cittadinanza, stradale, ambientale, della salute, alimentare, alla relazione e all'affettività.

Recependo le sollecitazioni espresse dai suddetti documenti europei, il sistema di istruzione italiano inserisce questa nuova disciplina trasversale, che appare per la prima volta nelle indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati della scuola primaria e secondaria di I° grado.

Le indicazioni nazionali stabiliscono sia gli obiettivi generali del processo formativo sia gli obiettivi specifici di apprendimento che sono ordinati per attività disciplinari.

Tale elencazione non ha, tuttavia, valore prescrittivo trattandosi della descrizione di attività che il docente, attraverso la valorizzazione della propria autonomia personale, è chiamato a modulare nella sua azione didattica ed educativa in relazione ai bisogni, alle capacità e al grado di autonomia e di apprendimento di ciascun allievo.

In relazione alle singole discipline sono indicate conoscenze ed attività che l'azione della scuola aiuterà a trasformare in competenze personali di ciascun alunno.

Vengono riportati, oltre agli obiettivi specifici di apprendimento per le attività disciplinari, anche quelli relativi all'educazione alla convivenza civile; quest'ultima non costituisce una disciplina a sé stante, ma si concretizza in un'offerta di attività educative e didattiche unitarie, alla cui definizione concorrono i docenti contitolari del gruppo di classe.

Il sistema scolastico italiano appare, quindi, caratterizzato da:

- una marcata decentralizzazione, che richiede l'individuazione di un nuovo equilibrio tra le responsabilità delle istanze educative nazionali e di quelle locali o regionali;
- una più ampia autonomia delle scuole in materia di gestione e di organizzazione, nonché nel processo di elaborazione dei piani dell'offerta formativa;
- aggiornamento dei programmi nazionali al fine di sviluppare delle competenze considerate necessarie ad una partecipazione attiva alla vita in società;

– programmi d'insegnamento flessibili al fine di adattare l'organizzazione degli insegnamenti scolastici all'apprendimento generalizzato.

LE ATTIVITÀ PER LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI PREVISTE NEI PIANI DELL'OFFERTA FORMATIVA E I PROGRAMMI DI FORMAZIONE ITALIANI

A livello regionale

La regione Veneto con la l.r. n. 55/99 (*Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà*) provvede a realizzare direttamente iniziative in materia, nonché a promuovere e sostenere iniziative di organismi pubblici e privati operanti nel Veneto.

La suddetta legge regionale, oltre a stabilire le finalità verso cui devono indirizzarsi i progetti regionali per la promozione dei diritti umani, istituisce un comitato avente il compito di concorrere alla formulazione di un programma triennale e di piani annuali degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace.

Il programma triennale 2004-2006 degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace individua come obiettivi principali la diffusione e il radicamento della cultura dei diritti umani e la promozione dei diritti dei bambini e delle bambine.

Avendo riguardo ai suddetti obiettivi, il programma triennale prevede, peraltro, alcune tematiche prioritarie alle quali dovranno ispirarsi le iniziative regionali:

1. l'educazione alla pace e ai diritti umani;
2. la lotta ad ogni forma di sfruttamento dei bambini e delle bambine;
3. la sensibilizzazione delle diverse componenti della società civile ai temi della democrazia e dello sviluppo umano;
4. l'adesione alle quattro priorità tematiche fissate dall'Unione Europea in materia di diritti umani (sostegno ai processi di democratizzazione, alla buona gestione pubblica e allo Stato di diritto; sostegno alle azioni per l'abolizione della pena di morte; sostegno alla lotta contro la tortura; sostegno al dialogo interculturale e alla lotta contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione nei confronti delle minoranze e delle popolazioni autoctone);
5. l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e delle violazioni alla loro dignità.

L'azione regionale, in coerenza con i suddetti obiettivi e priorità, intende incidere nell'ambito delle istituzioni locali e in ambito scolastico, nonché nel mondo dell'associazionismo e nei luoghi di lavoro.

In particolare, sul fronte degli enti locali, vi è l'oggettiva necessità di coordinare le numerose iniziative di sensibilizzazione degli ammini-

stratori e dei cittadini con l'aiuto delle associazioni che operano nel territorio veneto.

L'attenzione all'ambito scolastico si giustifica in ragione della sua collocazione strategica nel percorso di formazione delle coscienze. Lo sviluppo nei giovani di una cultura fondata sul rispetto e la valorizzazione delle differenze, la crescita della coscienza democratica e la realizzazione di una cittadinanza piena e consapevole, rappresentano i cardini dell'azione educativa.

In attuazione a quanto disposto nella programmazione triennale o/e annuale, la regione Veneto da una parte si rende protagonista di iniziative regionali dirette, dall'altra prevede iniziative a contributo³ realizzate da enti locali, università, onlus, istituzioni pubbliche e private ovvero associazioni di volontariato.

A livello nazionale

Nell'ambito del Decennio delle Nazioni Unite per una cultura di pace e nonviolenza per le bambine e i bambini nel mondo (2001-2010) e del Decennio delle Nazioni Unite per l'educazione ai diritti umani (1995-2004) nasce il progetto "La mia scuola per la pace", quale programma nazionale di educazione alla pace e ai diritti umani. Tale iniziativa, promossa dal Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani e dalla Tavola per la pace, ha raccolto l'adesione di centinaia di scuole, comuni, province, regioni e associazioni che a partire dall'anno scolastico 2001-2002 hanno ideato e realizzato un progetto di educazione alla pace e ai diritti umani.

Il programma "La mia scuola per la pace" si propone di:

1. suscitare una vasta mobilitazione educativa in tutto il Paese diretta principalmente a diffondere tra i giovani la cultura della pace e dei diritti umani e un maggiore impegno a loro sostegno;
2. promuovere un ampio dibattito sul ruolo della scuola nella costruzione della pace e nella promozione dei diritti umani, in sintonia con i programmi internazionali stabiliti in materia;
3. promuovere l'inserimento permanente dell'educazione alla pace e ai diritti umani nei programmi scolastici di ogni ordine e grado;
4. raccogliere e valorizzare le esperienze più significative di educazione alla mia pace nelle scuole;
5. contribuire alla definizione dei nuovi curricula scolastici nazionali, in modo che diano giusto rilievo all'educazione alla pace;

³ Per quanto attiene la partecipazione finanziaria, la regione Veneto stabilisce che contribuirà al finanziamento dei progetti approvati fino alla misura massima del 30% dei costi preventivati considerati ammissibili.

6. contribuire alla definizione di alcune linee guida per la preparazione dei piani di offerta formativa.

Il programma intende sostenere attività per l'educazione alla pace e al rispetto dei diritti umani che non si limitino all'insegnamento di valori e principi astratti, ma orientate all'azione. In questa prospettiva, l'educazione alla pace e ai diritti umani rappresenta l'educazione civica del futuro, rispetto a cui devono formarsi le nuove generazioni.

La sfida con cui tale programma è chiamato a confrontarsi risiede nel perseguire un progetto educativo da realizzare su più fronti, con il rischio pratico di una mancata o non sufficiente coordinazione fra autorità scolastiche nazionali e territoriali, enti locali, regioni, studenti, insegnanti e organizzazioni della società civile.

Tra le attività proposte vi sono progetti di scambio culturale oltre che di adozione di bambini a distanza. Degno di nota è, inoltre, l'impegno volto a promuovere l'inserimento, nei piani di offerta formativi delle scuole, di progetti di educazione alla pace e ai diritti umani.

– Il CRES, Centro ricerca educazione allo sviluppo, cura differenti attività di educazione allo sviluppo in ambito scolastico. Il CRES è accreditato dal Ministero dell'Istruzione, università e ricerca ad occuparsi della formazione del personale docente⁴.

– Progetto Atlante, finanziato dalla Commissione europea, è un progetto biennale (settembre 2003 - novembre 2005), che si è proposto come obiettivo quello di ideare e sperimentare un percorso formativo nel settore dell'educazione ai diritti umani per insegnanti in servizio nelle scuole d'infanzia, la pre-adolescenza e adolescenza.

Di particolare interesse appaiono le proposte di corsi di sensibilizzazione, aggiornamento e formazione dei docenti realizzati da associazioni ovvero all'interno delle scuole stesse, talvolta nell'ambito di pianificazioni regionali.

– La Società italiana per l'organizzazione internazionale, di concerto con il comune di Assisi ha promosso, con l'autorizzazione del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca, un corso (23-27 maggio 2005) di formazione indirizzato ai capi di istituto ed agli insegnanti di ogni ordine e grado con l'obiettivo di promuovere la diffusione della cultura dei diritti umani e fornire le competenze necessarie per lo svolgimento di iniziative e programmi didattici.

– La sezione italiana dell'organizzazione non-governativa Amnesty International tra le attività di formazione si propone di contribuire allo sviluppo delle competenze in materia di diritti umani dei formatori professionali, in primo luogo docenti, le cui attività possono

⁴ Cfr. decreto del 27/04/2000, prot. n. 730 conforme al d.m. n. 177/2000.

avere un forte impatto sulla promozione o violazione dei diritti umani. L'organizzazione di tali corsi avviene in collaborazione con gli enti regionali che si impegnano a riconoscerne la validità.

Ad esempio:

– “Pena di morte: parliamone in classe”. Corso di formazione per il personale docente riconosciuto dall'URS della regione Toscana (Firenze, 18-19-20 ottobre 2006).

– “Da vicino nessuno è normale. Esplorazione e uso dei linguaggi teatrali per l'educazione ai diritti umani”. Corso di formazione per il personale docente, riconosciuto dal MIUR - Ufficio scolastico regionale della regione Sicilia (Palermo, 22-23-24 novembre 2006).

– “Primi passi. Come fare attività di Educazione ai diritti umani a scuola”. Corso di formazione per il personale docente, riconosciuto dal MIUR- Ufficio scolastico regionale della regione Sicilia (Agrigento, 28-29 novembre; 5-6-12 dicembre 2006).

– “Educare ai diritti umani con il Teatro dell'oppresso”. Corso di formazione per il personale docente, riconosciuto dal MIUR - Ufficio scolastico regionale della regione Sicilia (S.G. Galero, Catania, 13-14 febbraio; 21-22 marzo; 18 aprile 2007).

Si riportano qui di seguito alcuni progetti di formazione per docenti avviati da istituti scolastici statali:

– L'Istituto tecnico statale per le attività sociali di Padova che, nell'ambito dell'iniziativa “Diritti umani ed educazione alla cittadinanza europea”, intende partecipare alle attività proposte dai Ministeri dell'Istruzione e delle Politiche comunitarie finalizzate a formare i docenti alla cittadinanza europea, allo scopo di allargare e di sviluppare la dimensione europea dell'insegnamento, per acquisire piena consapevolezza dei significati della cittadinanza europea attiva.

– L'Istituto tecnico commerciale statale di Barletta, che ha ampliato il proprio POF con un progetto di formazione e ricerca sul tema “Educazione alla cittadinanza e alla solidarietà: cultura dei diritti umani”. Il programma si inserisce nell'ambito delle attività di formazione della regione Puglia in materia di diritti umani e dell'educazione alla cittadinanza e alla solidarietà, intesi come snodi interdisciplinari e non come spazi aperti o discipline aggiuntive. In tale prospettiva il nucleo regionale di coordinamento per la formazione e per l'aggiornamento ha elaborato un piano operativo in base al quale sono previsti sette corsi, di cui cinque riguardano scuole site nei capoluoghi di provincia e due hanno ambito interprovinciale. Il progetto si articola in tre fasi: la prima attiene alla formazione sulla cultura dei diritti umani; la seconda, invece, è volta alla riflessione e prevede organizzazione di esercitazioni ed altre attività nel campo dei diritti umani e monitoraggio delle stesse; la terza è finalizzata all'acquisizione e

catalogazione della documentazione, in modo da costruire un modello trasferibile.

– L'Istituto magistrale statale D. Berti (Piemonte) che, tra le attività in corso di progettazione, promuove nel proprio POF iniziative in materia di educazione alla cittadinanza dirette alla tutela ed allo sviluppo dei diritti umani e alla conoscenza ed all'approfondimento di tematiche di carattere economico e sociale. La metodologia suggerita presuppone il diretto intervento degli alunni attraverso conferenze da svolgersi in istituto ovvero attraverso la partecipazione ad attività sul territorio organizzate da enti ed istituzioni od associazioni, verificandone la ricaduta nelle classi interessate alle iniziative. Innovativa è la previsione, all'interno dell'orario scolastico (e non invece nel quadro di attività pomeridiane), dell'educazione alla cittadinanza e alla solidarietà per la diffusione della cultura dei diritti umani.

– La Scuola media statale A. Campi di Cremona che, nell'ambito dei progetti inseriti nel piano dell'offerta formativa per l'anno scolastico 2005-2006, ha annunciato un progetto di educazione interculturale volto alla promozione delle capacità di convivenza costruttiva, nel rispetto dei diritti umani, in un tessuto sociale multiforme.

I SISTEMI NORDICO BALTICO SCANDINAVO

La maggior parte degli Stati considerati presenta sistemi scolastici che possono essere qualificati come decentralizzati, nonostante la presenza di alcuni elementi di centralizzazione. In Danimarca, Svezia, Finlandia e Islanda, la prima delle due tendenze è maggiormente qualificante, mentre i Paesi baltici, i cui sistemi scolastici sono stati a lungo caratterizzati da un'impostazione centralistica, stanno conoscendo una relativa decentralizzazione.

Le costituzioni di tutti i Paesi esaminati individuano i fondamenti della società civile nei principi di uguaglianza, di democrazia e del sostegno all'ECD e, a livello governativo, tutti hanno adottato obiettivi di politica generale che incoraggiano e sostengono l'educazione alla cittadinanza democratica. I suddetti obiettivi sono espressi in maniera diversa secondo gli Stati: in Finlandia⁵, ad esempio, si ritrovano nei regolamenti governativi, e non invece fra i valori e gli orientamenti generali degli istituti scolastici. In tal modo la pianificazione e realizzazione di progetti in materia viene attuata di concerto con le organizzazioni non governative e gli enti locali che operano in materia e non soltanto da questi ultimi.

⁵ HEIKKI BLOM, *Information sur l'ECD en Finlande*. Contributo per lo studio paneuropeo sulle politiche dell'ECD.

Comune al sistema italiano è la definizione generica di educazione alla cittadinanza democratica, formulata in modo da comprendere conoscenze, competenze e attitudini in diversi ambiti, che vanno dal rispetto del principio di uguaglianza di genere alla solidarietà locale ed internazionale, al rispetto dei diritti dell'uomo, all'educazione civica, alla salute e al rispetto dell'ambiente, all'educazione alle diversità culturali.

Tre sono gli approcci seguiti per affrontare le discipline connesse all'ECD.

Il primo, che si basa sull'acquisizione di conoscenze relative alla cittadinanza democratica, riveste un ruolo importante nei sistemi educativi di tutti i Paesi considerati. Il numero di ore di corso destinate all'educazione civica e alle materie attinenti alla cittadinanza varia da uno Stato all'altro, ma tutti i Paesi prevedono un insegnamento sull'organizzazione e il funzionamento del potere e della vita politica e sulla storia nazionale.

Il secondo è un approccio più ampio, che individua l'educazione alla cittadinanza democratica come finalità; in questo modo si mette innanzitutto l'accento sui valori, la comprensione, le competenze e lo sviluppo delle tolleranza, della solidarietà, dell'uguaglianza di genere e di analoghe attitudini. Alcuni Paesi nordici, in particolare la Svezia, riconoscono a quest'approccio una importanza eguale a quello che si fonda sull'acquisizione di conoscenze. Di fatto in Svezia, nell'elaborazione delle politiche in materia di EDC, l'educazione fondata sui valori è largamente utilizzata.

La terza modalità si fonda sulle attività pratiche tramite le quali viene affrontata l'educazione alla cittadinanza democratica: questo approccio va acquisendo un ruolo sempre maggiore nel quadrante continentale europeo nordico scandinavo ed in particolare nei Paesi nordici. La partecipazione degli alunni ad attività sia in contesti formali che informali, modalità d'insegnamento e di apprendimento basate sull'esperienza diretta sono considerati come elemento necessario e propedeutico ad una futura vita attiva nella società. Questo aspetto è particolarmente evidente in Svezia. Nei programmi per gli insegnamenti scolastici, siano essi obbligatori che non obbligatori, viene messo in evidenza che non è sufficiente inserire insegnamenti che permettano la conoscenza dei valori democratici, ma è necessario che anche i metodi d'insegnamento lo siano.

Le misure adottate per l'inserimento di materie legate alla cittadinanza democratica e ai diritti umani variano a seconda dei Paesi, sebbene sia possibile individuare alcuni strumenti che appaiono particolarmente funzionali a tal scopo:

1. Individuazione di linee direttrici sui contenuti e sui metodi d'insegnamento per le materie relative alla democrazia. In tutti i Pae-

si della regione le materie relative alla democrazia, ai diritti umani, al funzionamento dello Stato sono obbligatorie durante il primo e generalmente il secondo ciclo secondario. Nei Paesi con sistema scolastico decentrato, i diversi attori – alunni, insegnanti, istituti, municipalità – hanno una maggiore libertà sulla scelta dei contenuti nelle materie di riferimento. Sebbene tale metodo possa determinare un indebolimento delle materie in questione, offre, di contro, il vantaggio di dare pratico esempio del principio di gestione democratica della scuola⁶;

2. Previsione di sistemi di valutazione degli studenti anche nelle materie legate alla cittadinanza democratica. In alcuni Paesi, come la Danimarca, gli studenti ricevono dei voti in queste discipline; infatti nel parere delle autorità ministeriali competenti c'è la convinzione che una materia senza voti si connota come secondaria rispetto alle altre e incorre nel rischio di non prevedere una specifica formazione dei docenti;

3. I corsi di formazione degli insegnanti sull'educazione alla cittadinanza democratica sono generalmente organizzati per materie (favorendo in particolare l'insegnamento di storia e scienze sociali) e tendono a sviluppare modalità d'insegnamento democratico e basato sul confronto. In merito sono previsti anche corsi di aggiornamento continui, sebbene non sia prevista una specifica formazione sull'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani;

4. Con l'obiettivo di favorire la partecipazione degli alunni ai lavori in classe e alla gestione democratica della scuola, secondo le modalità previste, sono previsti corsi denominati "Ora in classe" e "I consigli degli alunni"⁷. Attualmente in Norvegia si sta operando per il rafforzamento di questo aspetto attraverso programmazioni specifiche nei programmi scolastici.

Le attività che si basano su forme di partecipazione organizzata sono, comunque, più diffuse nel secondo ciclo d'insegnamento secondario: in Svezia sono previsti i consigli locali, in cui gli alunni rappresentano la maggioranza dei membri; mentre Finlandia, Norvegia e Svezia tengono ogni anno un "Parlamento dei giovani".

Come è stato ampiamente sottolineato, nel recente seminario internazionale promosso dal Consiglio d'Europa "On Education for citizenship and human rights" tenutosi a Mosca il 21-22 settembre 2006, nelle parole del coordinatore nazionale norvegese sulla cittadinanza democratica, l'approccio non-formale della disciplina in que-

⁶ Cfr. DELPHINE LIÉGOIS (a cura di), *La démocratie dans l'école – Gouvernance de l'école, environnement scolaire et communauté locale: pour une école démocratique en Europe*, rapporto DGIV/EDU/CIT, Strasbourg, agosto 2005.

⁷ E' il caso di Norvegia e Danimarca, nel primo ciclo dell'insegnamento secondario.

stione resta fondamentale per un apprendimento di lungo periodo⁸, nonostante l'indiscussa importanza dell'educazione formale. L'educazione nelle scuole non prevede solo delle attività da svolgere in classe; attualmente il termine classe non è largamente utilizzato in Norvegia, con l'intento esplicito di sottolineare l'esistenza di differenti spazi per l'apprendimento: progetti di lavoro, gruppi di lavoro, escursioni, giochi di ruolo, simulazioni, votazioni, redazione di questionari, interviste e dibattiti su problemi sociali.

In questi Paesi l'educazione alla cittadinanza democratica è una disciplina trasversale, sebbene i programmi prevedano espressamente materie di studio civico o sociale il cui insegnamento transdisciplinare è previsto sin dal primo ciclo e costituisce circa 1/3 dell'orario della materia di riferimento.

Per quanto concerne, invece, la previsione di specifici programmi di educazione alla cittadinanza democratica, esemplare appare il caso dell'Islanda, che riconosce una materia distinta, definita *life-skills*, già prevista a livello pre-scolastico, con l'obiettivo di favorire la sensibilizzazione dei fanciulli ai principi democratici ancor prima che questi intraprendano la carriera scolastica: «*It should take part in planning, making decisions and evaluation. Various plans which concern the child and its interests should be discussed with the child. It must feel that consideration is given to its desires and views. Life skills include respect for rules [...] this is the beginning of democratic working methods*».

Il sistema scolastico norvegese è, invece, strutturato in modo da prevedere una base disciplinare composta da 7 dimensioni umane, che la scuola ha l'obbligo di sviluppare non nell'ambito di un insegnamento specifico, bensì di includere in ogni argomento trattato. Nonostante la strutturazione trasversale attraverso cui la Norvegia organizza l'educazione alla cittadinanza democratica e l'insegnamento dei diritti umani, questo è l'unico, tra i Paesi dell'Europa del nord, a concepire i "Consigli degli alunni" come materia distinta, cui destinare due ore settimanali dell'orario scolastico.

L'idea comune è che l'EDC «*is a mild but thorough indoctrination into democratic values, skills and attitudes*»⁹.

Si riportano, infine, qui di seguito alcune delle iniziative adottate dai Paesi dell'Europa del nord per inserire l'EDC nei programmi scolastici; si tratta di metodi che tutte le scuole adottano con l'obiettivo di ricreare e simulare delle situazioni di vita:

– escursioni e visite nei municipi, nel parlamento ovvero nelle istituzioni sociali e politiche;

⁸ Cfr. JOHN CHRISTIAN CHRISTIANSEN, *EDC in nordic countries: some characteristics and common issues*.

⁹ *Ibidem*.

- realizzazione di sondaggi nella società a proposito di specifici problemi sociali o questioni politiche;
- utilizzo di metodi interattivi di lavoro, come lavorare in piccoli gruppi, gioco di ruoli, progetti di lavoro;
- realizzazione di sondaggi o interviste e studio dei risultati;
- ricorso a metodi interattivi di apprendimento basati sul dialogo ed il confronto;
- partecipazione alla vita scolastica attraverso i consigli degli alunni;
- celebrazione di iniziative internazionali – *UN day*, giornata della donna, giornata della letteratura, giornata della povertà –, con l’obiettivo di stimolare un senso di solidarietà internazionale;
- giornate di attività per la solidarietà internazionale; in Norvegia sono denominati *Operation “Give a day”*. Il 24 ottobre di ogni anno, in occasione della giornata delle Nazioni Unite, si organizzano mercati per vendita di torte fatte in casa, il cui ricavato è devoluto in beneficenza.

Oltre a quanto riferito sull’argomento per i Paesi della regione del nord Europa, si riporta anche l’approccio esteso seguito dall’Inghilterra, che combina un percorso educativo formale accanto ad un percorso informale. Si conserva, quindi, l’insegnamento di Educazione civica, fondato sulla trasmissione di conoscenze, ma attuato in modo da stimolare gli studenti ad analizzare la maniera in cui queste nozioni (ad esempio: diritti e doveri dei cittadini) si trovano applicati nella realtà. Non ci si limita solamente ad informare gli alunni, ma si vuole sviluppare la loro comprensione ed attitudine alla partecipazione a partire dalle conoscenze fornite.

In Inghilterra una nuova materia obbligatoria, definita Cittadinanza, è stata introdotta nei programmi nazionali per gli alunni di età compresa tra gli 11 e i 16 anni.

LA FORMAZIONE E LE NUOVE ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO D’EUROPA: PROPOSITI E PROSPETTIVE

Tra le priorità del Consiglio d’Europa vi è quella di incoraggiare la partecipazione attiva dei giovani alle istituzioni e al processo democratico in Europa mediante il rafforzamento della società civile, la tutela dei diritti dell’uomo, la diversità culturale, la coesione sociale nonché la realizzazione di politiche in favore dei giovani. Questi, in particolare, sono gli obiettivi perseguiti dalle iniziative attuate dalla Direzione generale Gioventù, ambiente, sport, cultura, educazione (DG IV) del Consiglio d’Europa.

Nel campo dell’educazione ai diritti umani, che rappresenta un elemento centrale nelle politiche della Direzione stessa, vengono organizzati corsi di formazione, seminari, conferenze ed altre attività che si propongono di accrescere nei giovani la comprensione dei casi di

violazione dei diritti umani (violenza, intolleranza, razzismo e discriminazione) e la loro capacità di affrontarli.

A riguardo, l'attività del Consiglio d'Europa si è da sempre focalizzata sulla formazione degli insegnanti, per veicolare al meglio negli alunni i fondamentali della cittadinanza democratica e dell'educazione ai diritti umani¹⁰.

Attraverso un'adeguata formazione degli educatori si potrebbe superare il divario ancora sussistente tra le intenzioni politiche, espresse sia a livello europeo che nazionale, e le loro realizzazioni pratiche.

La sola esistenza di professori competenti in materia di educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani non pare, tuttavia, sufficiente al buon funzionamento di sistemi scolastici, tra cui quello italiano, ad organizzazione decentrata e in cui intervengo molteplici attori. L'isolamento della comunità educativa da essi rappresentata andrebbe colmato mediante la creazione di centri nazionali o regionali di risorse, suscettibili di servire come punto di riferimento, di riflessione e di scambio di idee. Ciò consentirebbe di sviluppare una riflessione sui vari aspetti della materia in questione, di organizzare conferenze e dibattiti a proposito di argomenti specifici, con la partecipazione di insegnanti, genitori e alunni in collaborazione con le organizzazioni non governative che operano in tale ambito.

La formazione degli insegnanti unitamente all'introduzione di nuove metodologie d'insegnamento restano, tuttavia, prioritarie se si considera la finalità della politica in materia di educazione alla cittadinanza democratica: una partecipazione attiva nella società. Si rivela, infatti, imprescindibile una formazione specifica in materia di ECD, per rendere gli insegnanti vettori di valori e attitudini connessi alla cittadinanza e al rispetto dei diritti dell'uomo e per rendere l'ECD una risposta reale alle società sempre più complesse con cui i cittadini sono chiamati a confrontarsi.

Il nuovo programma di attività (2006-2009) del Consiglio d'Europa, in materia di educazione alla cittadinanza democratica e diritti dell'uomo, avvalorava ancora di più il ruolo determinante che giocano gli insegnanti e il personale educativo in generale nella promozione dell'apprendimento della democrazia mediante un approccio attivo e partecipativo degli alunni.

¹⁰ Fra le prime iniziative il Consiglio d'Europa ha provveduto a redigere un manuale, *Compass*, per l'educazione ai diritti umani dei giovani da recepire all'interno dei piani di studi superiori. Nel 2002, nel quadro del programma dell'educazione ai diritti umani per la gioventù della Direzione generale Gioventù e sport, è stato pubblicato un altro manuale per la pratica dell'educazione ai diritti dell'uomo, *Repères*, che si propone di fornire consigli e metodologie concrete per l'organizzazione di corsi di formazione all'EDH.

Non a caso, nel corso dell'Anno europeo della cittadinanza attraverso l'educazione, il Consiglio d'Europa ha organizzato una opportuna conferenza sulla formazione degli insegnanti in materia di educazione alla cittadinanza democratica e diritti dell'uomo (Strasburgo, 15-17 giugno 2005). Le conclusioni della conferenza confermano che la formazione, iniziale e continua, dovrebbe ispirarsi ai differenti contesti nazionali, alle loro problematiche e coinvolgere più discipline, in modo tale che tutti gli aspetti della democrazia possano ricostituirsi in un'unica dimensione.

Tale formazione dovrebbe tradursi in metodologie d'insegnamento pratiche, a partire dalle attività degli alunni, essenzialmente basate su progetti ed operanti tanto in contesti formali quanto in quelli non formali.

L'introduzione, nell'educazione scolastica, dell'insegnamento della cittadinanza democratica e dei diritti dell'uomo come materia trasversale dovrebbe essere associata ad insegnamenti civici specifici. In questo modo si ridurrebbero i rischi di un mancato controllo di qualità sulle attività che in materia vengono realizzate dalle singole scuole.

Il Piano d'azione di Varsavia conferma il ruolo del Consiglio d'Europa nell'ambito della formazione. Con l'intento di tradurre in pratica l'impegno, assunto con la Dichiarazione espressa dal *Summit*, di moltiplicare le opportunità di formazione nel campo dell'educazione alla cittadinanza democratica, dei diritti dell'uomo, della storia e dell'educazione interculturale, la futura attività del Consiglio d'Europa si focalizzerà su tre aspetti:

1. Il rafforzamento delle attività pianificate nell'ambito del programma Pestalozzi quale programma di formazione dei professionisti dell'educazione, operante dal 1969 nel quadro della *convention culturelle européenne* che organizza *ateliers européens* per la formazione ogni anno, su tematiche legate ai progetti prioritari del Consiglio d'Europa. Nel quadro di tale programma vengono organizzati ogni anno circa cinquanta *ateliers* (aperti ad insegnanti, capi d'istituto, consiglieri pedagogici, formatori d'insegnanti e autori di manuali pedagogici), che offrono ai partecipanti la possibilità di venire a conoscenza delle attività del Consiglio, di vivere un'esperienza multiculturale, di scambio d'informazioni, d'idee e del materiale pedagogico con i colleghi di altri Paesi e soprattutto di giocare un ruolo di moltiplicatore rispetto ai colleghi.

Tra il 2001 al 2004, ventiquattro Paesi membri¹¹ hanno già organizzato numerosi seminari, che si svolgono grazie ai finanziamenti del

¹¹ Andorra, Cipro, Finlandia, Grecia, Lettonia, Polonia, Repubblica di Slovacchia, Svezia, Austria, Repubblica Ceca, Francia, Ungheria, Malta, Portogallo, Slovenia, Svizzera, Regno Unito, Bulgaria, Estonia, Germania, Italia, Norvegia, Romania, Spagna, Turchia.

Consiglio e a quelli volontari dei Paesi membri. Conseguenza diretta del *Summit* di Varsavia è stato l'aumento del *budget* a disposizione per l'organizzazione di tali *ateliers*.

2. Nel quadro del programma Pestalozzi il Consiglio ha provveduto a realizzare quattro moduli europei per i formatori degli insegnanti su: EDC/EDH, educazione interculturale, storia ed educazione interculturale attraverso l'apprendimento delle lingue.

3. Nell'aprile 2006 la Direzione generale Gioventù, ambiente, sport, cultura ed educazione ha proposto, nell'ambito del programma di attività del Consiglio nell'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani ECD-HRE (2006-2009), la creazione di un polo d'eccellenza. Questo dovrebbe costituire un centro permanente di esperti nella formazione EDC-HRE, operante con regolarità e secondo le possibilità del Consiglio e di concerto con quest'ultimo.

A riguardo è stato presentato uno studio di fattibilità che individua come obiettivi del centro:

- la promozione e rafforzamento delle politiche in materia di ECD/EDH e della loro realizzazione in Europa;
- l'accrescimento delle possibilità di formazione iniziale e continua degli insegnanti e dei moltiplicatori tanto nel settore dell'educazione che nel quadro di un partenariato con la società civile e le organizzazioni della gioventù;
- il miglioramento della comunicazione e della condivisione di informazioni e metodologie in materia di ECD/EDH;
- la creazione di un centro per la discussione e l'approfondimento professionale di questioni concettuali e metodologiche relative alla materia di riferimento, nonché per la discussione e la riflessione sul tema della democrazia e cittadinanza in Europa;
- la promozione del dialogo e della cooperazione tra gli Stati membri, le organizzazioni e le istituzioni sia europee che internazionali e i diversi settori del Consiglio, favorendo la cooperazione.

RIFLESSIONI FINALI

La riforma del sistema scolastico italiano introduce elementi di forte democratizzazione nella gestione della scuola. Questi rappresentano il presupposto affinché l'educazione ai diritti umani, nell'ambito dell'obiettivo prioritario dell'educazione alla cittadinanza democratica, si trasformi in pratica e cultura diffusa nelle nuove generazioni.

L'autonomia con cui si connota il sistema scolastico italiano «attribuisce ai diversi soggetti della comunità educativa un rinnovato ed essenziale protagonismo nei processi di autogoverno dell'istituzione scolastica, esigendo da ciascuno il rispetto dei reciproci ruoli con uno spirito di cooperazione partecipativa tra i docenti, gli studenti, i diri-

genti scolastici e tutto il personale»¹². Sembra questo l'ambiente più adatto a diffondere nelle nuove generazioni i valori di cui la scuola moderna si fa promotrice: democrazia, partecipazione e confronto. In questo contesto la scuola diventa una palestra ideale di pratica dei diritti umani e di educazione alla cittadinanza democratica: attraverso l'assunzione di responsabilità partecipative e l'apprendimento del vivere sociale si tende a trasformare i diritti umani e la partecipazione attiva da valori e concetti astratti in comportamenti concreti.

In questa prospettiva le iniziative attinenti agli ambiti di educazione non formale costituiscono uno strumento di comprovata efficienza, come del resto mostra l'esperienza dei Paesi nordici¹³.

D'altro canto, la previsione di attività da svilupparsi in ambito non formale, in un sistema decentrato quale quello italiano, presenta il rischio di un possibile inattivismo o di una declinazione dell'offerta formativa che potrebbe tradursi in un diritto all'istruzione diversificato¹⁴.

Alla luce dei valori fondanti la democrazia in Italia e per lo sviluppo di nuove abilità con cui le future generazioni dovranno affrontare fenomeni di razzismo, xenofobia, violazione del principio della parità di genere e rispetto dell'essere umano, appare necessario che si vada oltre le iniziative promosse spesso solo saltuariamente dalle singole scuole.

A fronte del rischio di una differenziazione tra l'orario dei servizi e quello dell'istruzione e della segmentazione delle offerte formative, appare auspicabile che il sistema italiano (almeno per quanto attiene alla scuola primaria e secondaria di primo grado), a partire dal quadro normativo tracciato dalla legge di riforma, ricerchi elementi di omogeneizzazione e razionalizzazione dell'offerta scolastica attraverso due interventi: uno nella formazione e un secondo nell'ampliamento di contenuto e spessore dei diritti umani nell'ambito dei programmi scolastici mediante un efficiente bilanciamento fra conoscenza, abilità e valori.

La sussistenza di tali strumenti di omogeneizzazione avrebbe come effetto quello di poter formulare una griglia completa delle attività

¹² Cfr. direttiva prot. n. 1455 del ministro dell'Istruzione, 10 novembre 2006.

¹³ L'importanza della dimensione non formale dell'apprendimento viene peraltro sottolineata anche dal ministro della Pubblica istruzione Giuseppe Fioroni. Nelle *Linee di indirizzo sulla cittadinanza democratica e legalità*, a riguardo si dice che «vanno promosse, in questo quadro, le occasioni di apprendimento informale e non formale, sia all'interno della scuola sia al suo esterno, e va favorita l'interazione tra apprendimento formale e apprendimento non formale». Cfr. prot. n. 5843/A3.

¹⁴ Cfr. audizione del ministro dell'Istruzione Giuseppe Fioroni, VII^a commissione Cultura, scienza e istruzione, Camera dei deputati, Roma 29 giugno 2006.

scolastiche in materia di educazione ai diritti umani e di esercitare un monitoraggio qualitativo a livello nazionale.

A partire dalle esperienze che alcune scuole hanno già avuto modo di realizzare, evidenziando sensibilità per i bisogni dei giovani e impegno per la diffusione dei valori legati ai diritti umani, sarebbe opportuno inserire nei programmi nazionali specifici percorsi didattici (a partire dal primo grado e in maniera continuativa) in materia di diritti umani che prevedano l'interazione tra apprendimento formale e non formale.

In aggiunta, la previsione di sistemi di valutazione degli studenti per le ore specificamente dedicate all'educazione ai diritti umani sarebbe oltre che un'iniziativa fortemente simbolica per un Paese di lunga tradizione democratica, quale quello italiano, uno strumento che assicura la maturazione di abilità, competenze e conoscenze legate ai diritti umani. I problemi sociali con cui le nuove generazioni sono chiamate a confrontarsi rendono sempre più necessaria una formazione sui valori legati ai diritti umani e alla coscienza civica.

In ogni caso, l'insegnamento dei diritti umani, non potendo configurarsi in nessun caso come una disciplina tradizionale fondata sulla trasmissione nozionistica di informazioni, deve prevedere occasioni di educazione non formale, finalizzate a colmare la divaricazione esistente tra conoscenza e interiorizzazione della materia.

Tanto le attività formali quanto quelle non formali di apprendimento presuppongono peraltro un'adeguata formazione del personale docente sui contenuti e sulle metodologie dell'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani.

La previsione di un progetto nazionale di formazione obbligatoria, sia iniziale che continua, sui diritti umani dovrebbe essere associata ad un sistema di certificazione. Quest'ultimo consentirebbe di operare un controllo di qualità sulla formazione realizzata anche in cooperazione con le attività delle ONG impegnate in materia.

La formazione, inoltre, dovrebbe prevedere forme di coordinamento con l'attività del Consiglio d'Europa nell'ambito della cittadinanza democratica e dell'educazione ai diritti umani, in modo da rendere possibile il confronto con le esperienze didattiche degli altri Paesi membri, nonché l'utilizzo del materiale didattico appositamente redatto dal Consiglio o dai Paesi più specializzati nel settore.