

3^a sintesi a cura del prof.
François Audigier*
Traduzione di
Rosanna Ducati e
Eleonora Salvadori**

Concetti di base e competenze chiave per l'Educazione alla Cittadinanza Democratica

Il documento

Questo studio ha per oggetto i concetti di base e le competenze chiave dell'Educazione alla Cittadinanza Democratica (ECD). Esso riprende e completa una prima sintesi diffusa con il codice di riferimento DECS/CIT (98) 35. Si basa principalmente sui lavori recenti condotti sotto l'egida della Direction de l'Enseignement, de la Culture et des Sports nel quadro del progetto "Education à la citoyenneté démocratique" (ECD)¹. È completato da lavori anteriori ed attuali realizzati dalla stessa Direzione e da altre Direzioni. I risultati di tali lavori sono contenuti in diversi rapporti reperibili nel sito del Consiglio d'Europa citato in nota 1.

INTRODUZIONE

Il termine «cittadinanza» è diventato in pochi decenni uno dei più usati per trattare il tema della vita associata. Serve a tracciare un

* *François Audigier* è professore associato in Didattica delle Scienze Sociali, Facoltà di Psicologia e Scienze dell'Educazione, Università di Ginevra.

** Rosanna Ducati collabora come esperta al progetto "Educare alla cittadinanza in Europa" promosso dall'Ufficio Scolastico della Regione Lombardia. Eleonora Salvadori è coordinatrice presso l'Ufficio Scolastico regionale per la Lombardia del progetto "Educare alla cittadinanza in Europa".

¹ L'insieme del progetto è presente in Internet: <http://www.culture.coe.fr/citizenship>.

orizzonte, in risposta al fenomeno che alcuni definiscono crisi del vincolo e della coesione sociale; nella stessa prospettiva e in modo più specifico, è utilizzato per tentare di stabilizzare e riorientare alcune pratiche riguardanti la Scuola e più estesamente l'educazione e la formazione. Ma, al di là di un consenso vago e rassicurante manifestato dal ricorso costante a formule generiche quanto generose, ciò che importa è avere in mente più chiaramente possibile i dibattiti e sfide che hanno la cittadinanza come oggetto. Fare un uso così frequente di un termine così ricco storicamente e socialmente è impegnativo; è essenziale non ridurlo a qualche vaga petizione per riportare la calma in quartieri difficili o un po' di ordine in istituzioni scolastiche problematiche. Il rispetto della legge e il senso di responsabilità, che si esigono in una società democratica, non si riducono all'obbedienza passiva ad un ordine sociale che sarebbe intrinsecamente giusto e stabile. La fine dei regimi comunisti in Europa e l'apparente consenso attorno alla cittadinanza democratica non eliminano con un colpo di bacchetta magica i dibattiti, le divergenze, anzi i conflitti, né tra gli Stati, né tra i gruppi, né tra gli individui, né tra gli uni e gli altri.

Queste differenze non sono solo il portato di tradizioni culturali e sociali differenti che sarebbero chiamate a dissolversi e fondersi in un prossimo futuro entro un'oscura configurazione di cittadinanza che dovrebbe regnare sulla superficie del globo; esse rappresentano maniere diverse di interpretare il nostro presente, di rifarci costantemente al nostro passato, di tracciare le nostre aspettative, i nostri futuri. C'è un paradosso, da un lato nell'affermare con forza i concetti di libertà e di responsabilità, nel fare appello all'iniziativa degli individui, nell'elogiare la differenza come ricchezza delle nostre società, e dall'altro nel tentare di costringere tutto ciò entro i limiti e i vincoli dell'evoluzione del mondo, oltre i quali non è

possibile discutere o manifestare una volontà diversa. *La libertà del cittadino, per lo meno quella costruita da una certa tradizione, è una libertà di associazione e una libertà di decisione in uno spazio pubblico dove regna, per principio, l'uguaglianza delle persone.*

Certamente oggi la maggior parte degli studi concordano nel sottolineare i cambiamenti molto profondi che interessano le nostre società e quindi le concezioni teoriche e le realizzazioni della cittadinanza. I contenuti della cittadinanza si allargano, si estendono, man mano che si diversificano i modi di organizzare la presenza dell'uomo nel mondo. I legami identitari e le appartenenze si fanno plurimi e mobili. Il riferimento allo Stato, specificamente allo Stato nazionale, non appare più come il depositario ultimo e più legittimo del potere, ultimo perché sarebbe la figura privilegiata del vivere insieme in un mondo spezzettato in territori chiaramente delimitati, legittimo perché costituirebbe il bene comune di tutti i cittadini.

La riflessione sui concetti dell'educazione alla cittadinanza democratica è una dimensione stessa dell'azione; l'una e l'altra si danno senso reciprocamente. Riflessione e azione non sono né in un rapporto gerarchico, né in un rapporto di esecuzione, né in due sfere indipendenti. Ogni azione è sostenuta da una concezione che è propria degli attori coinvolti; ogni riflessione si nutre di quelle azioni e acquista senso in relazione alle esperienze. L'esperienza non acquista senso se non attraverso il pensiero e le parole che servono a dirla, a orientarla, a nutrirla. Il pensiero è dialettico, anche se, per ragioni di comodità di scrittura, alcuni testi si avvicinano di più a esperienze e per ciò stesso sono più vicini alla diversità delle forme dell'organizzazione sociale, e altri, tra cui questo, si collocano in posizione di maggiore distanza dalle esperienze stesse. La sfida consiste nel mettere insieme in modo

strutturato una messe di esperienze, di punti di vista, di immaginari che sono vissuti ed espressi in universi culturali e sociali diversi. Questo studio sui concetti deve dunque essere messo in relazione da un lato con i rapporti ed altre pubblicazioni del Consiglio d'Europa, e dall'altro con gli altri testi conclusivi del progetto "Educazione alla cittadinanza democratica". Tutti questi scritti hanno nutrito ed ispirato il presente studio. Al di là di questa diversità, è opportuno ricordare i riferimenti condivisi, lo "zoccolo ineliminabile" costituito dai diritti dell'uomo e dalle istituzioni politiche democratiche.

Lo studio comincia con una breve descrizione del contesto sociale in cui è stato redatto. In un primo momento, l'autore affronta alcuni aspetti del crescente interesse per la cittadinanza prima di enunciare i limiti del proprio studio, limiti che acquistano senso in relazione alle diverse concezioni di persona e di cittadino; successivamente, fa riferimento a diversi studi del Consiglio d'Europa per esporre alcuni dibattiti sulla cittadinanza, rispetto ai giovani, in quanto l'educazione li riguarda in modo prioritario, rispetto alle autorità pubbliche, prendendo ad esempio la polizia, ed infine, allargando la prospettiva, interrogando la relazione, oggi così frequente, tra Stato, società civile e mercato. A questa esposizione, riguardante i diversi elementi del contesto, segue un approccio al concetto di cittadinanza secondo un modello che definisce un nocciolo duro, senza il quale l'idea stessa di cittadinanza si dissolve in considerazioni fumose, e alcune estensioni, tutte in evoluzione e in discussione; questo processo conduce ad enunciare alcune "sfide concettuali". Partendo da questo approccio, l'autore presenta poi due possibili classificazioni di competenze chiave. Simili classificazioni hanno l'obiettivo di ispirare le azioni, di collocarle in un quadro strutturato, di dare loro un significato più am-

pio, di favorire la loro armonizzazione; così, ciascuno, a proposito di un'azione specifica, può evidenziare ciò che è preso in considerazione, e ciò che non lo è, favorendo in questo modo lo sviluppo di azioni complementari. Un ultimo punto descrive diverse modalità pratiche dell'introduzione dell'educazione alla cittadinanza democratica, prima di giungere alla conclusione, che riafferma il carattere problematico e dinamico della cittadinanza. Proseguire una riflessione teorica e pratica in un campo in costante mutamento è una necessità. Speriamo che con l'educazione alla cittadinanza democratica questo non accada.

1. CRESCENTI PREOCCUPAZIONI PER I TEMI DELLA CITTADINANZA

1.1. ALCUNE IPOTESI E ALCUNE INTERPRETAZIONI

Questo studio, basato su lavori condotti negli ultimi anni, non comprende tutto ciò che si è fatto sull'educazione alla cittadinanza da quando è nato il Consiglio d'Europa. Ciò richiederebbe studi complementari, assai interessanti. Uno studio di carattere storico mostrerebbe senza dubbio che l'affermazione e l'estensione del termine "cittadinanza" sono recenti. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ad esempio, testo fondante del Consiglio d'Europa, non comprende i termini "cittadino" e "cittadinanza". La sola espressione che vi fa riferimento è contenuta nell'Articolo 4 che tratta del "lavoro forzato o obbligatorio" per escludere da questa categoria "qualunque lavoro o servizio che faccia parte dei normali obblighi civici". La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo non è più esplicita: il termine "cittadinanza" non è usato nemmeno in questo testo, benché vi si trovi il termine "nazionalità" per affermare che si tratta di un diritto. Appartenere ad una collettività

politica è innanzi tutto appartenere a uno Stato e riconoscerne l'autorità, il quadro legale che definisce le condizioni di tale appartenenza che si qualifica come nazionalità. La cittadinanza è legata alla nazionalità, in quanto quest'ultima conferisce alla prima i diritti che le sono propri. Il termine "nazionalità" ha anch'esso diversi significati ed inoltre si applica a situazioni molto diverse. I testi internazionali utilizzano i termini "persona", qualche volta "individuo", "uomo", nel senso di "umano" e non nel senso di "maschio", ma non il termine "cittadino".

Un altro studio, altrettanto interessante, potrebbe occuparsi dell'evoluzione dei termini come segno dell'evoluzione delle problematiche e dei concetti. Ad esempio, al di là delle differenze di vocabolario e di approcci nei diversi sistemi educativi, siamo passati da un orientamento di "istruzione civica" ad un orientamento di "educazione civica", ed ora ad una "educazione alla cittadinanza", anzi in alcuni Stati ad una "educazione alle cittadinanze". Questi spostamenti riflettono due cambiamenti: il primo è il passaggio da una concezione per la quale le conoscenze, in particolare la conoscenza delle istituzioni politiche, fossero esse locali, regionali o nazionali, erano la priorità di una disciplina, ad una concezione che porta in primo piano l'esperienza di ciascuno e la ricerca di pratiche adatte a sviluppare atteggiamenti e comportamenti rispettosi dei diritti dell'uomo e della cittadinanza democratica; il secondo cambiamento è rappresentato da una notevole estensione del suo ambito, una estensione dei contenuti, giacché appare che nessun aspetto della vita sociale possa essere estraneo alla cittadinanza e ad un allargamento delle istituzioni e dei luoghi interessati, giacché il richiamo all'educazione alla cittadinanza va ben al di là del quadro scolastico a cui era tradizionalmente limitata. Il cittadino definito in rapporto alla sua

collettività politica di appartenenza sembra così lasciare il posto al cittadino visto come una persona che vive in società con altre persone, in una molteplicità di situazioni e di contesti.

Arrischiamo un'ipotesi per interpretare questi sviluppi. Termini come "persona", "individuo", "uomo" di cui abbiamo sottolineato la presenza nei testi internazionali, affermerebbero la preminenza dei diritti individuali contro la preminenza dei diritti collettivi, particolarmente quelli degli Stati; i diritti della persona la proteggono contro i rischi di abuso di potere, qualunque ne sia l'origine; in conformità con la concezione attuale dei diritti dell'uomo in Europa, essi collocano la persona umana all'apice della società e implicano che i diritti particolari stabiliti in ciascuno Stato siano sottomessi ai principi dei diritti dell'uomo definiti internazionalmente. *La società è fatta per e dagli uomini.* Il riemergere relativamente recente del termine "cittadino" sarebbe in quest'ottica un modo di riprendere la questione del "vivere associato", questione che, più o meno stabilizzata negli Stati democratici negli ultimi decenni, riemerge oggi con forza sotto la spinta di diversi fattori: l'esclusione di una parte crescente della popolazione, la globalizzazione delle economie dominate da imprese sempre più potenti e la mondializzazione delle culture diffuse dai grandi mezzi di informazione internazionali, la messa in discussione dei riferimenti politici privilegiati di questi ultimi due secoli in Europa, quali gli Stati nazionali e la loro dimensione sociale più recente, lo stato sociale, i rischi di frammentazione etnica e di moltiplicazione dei particolarismi che escludono, la crisi dei valori di base delle nostre società, fenomeni di razzismo e di xenofobia, ecc. Secondo alcuni autori, un nesso indissolubile legava da tempo le nozioni di lavoro e di coesione sociale; in tale prospettiva, l'esclusione dal mondo del lavoro diventava

una delle cause principali della crisi della coesione sociale. I cambiamenti del mercato del lavoro e delle politiche degli Stati tendono oggi a dimostrare che né il mercato né gli interventi pubblici sono sufficienti per ristabilire tale coesione ad un livello soddisfacente. È necessario l'intervento attivo di tutti i cittadini, in particolare attraverso la vita associativa. Ciò non porta alla marginalizzazione delle istituzioni pubbliche; così, le reti di protezione introdotte in numerosi Stati sotto forma di salario minimo, superano largamente le capacità d'azione e di intervento degli altri attori sociali. Si tratta di una collaborazione e non di una sostituzione degli uni con gli altri. L'affermazione della cittadinanza democratica "intende essere una risposta ai cambiamenti profondi che stanno avvenendo nelle nostre società e alla crisi delle nostre strutture politiche, economiche, sociali e culturali" (Raymond Weber).

Siamo così passati da una concezione di cittadinanza che poneva l'accento sui sentimenti di appartenenza e in cui l'educazione si faceva carico della trasmissione di questi sentimenti attraverso una forte enfasi sull'obbedienza alle regole collettive, ad una concezione più individualista e strumentale della cittadinanza, una cittadinanza che privilegia la persona e i suoi diritti e pone in secondo piano l'affermazione delle identità collettive parziali, in senso geografico e culturale, rappresentate dagli Stati. Identità e appartenenze si modificano e si esprimono in contesti nuovi e con altri significati che dobbiamo comprendere. La vita riflette sempre più la forza degli immaginari, delle emozioni, dell'affettività nella costruzione e nell'espressione di tali identità collettive ed individuali.

1.2. LIMITI, PARADOSSI E CAUTELE

Prima di riprendere alcuni aspetti di questo contesto, conviene precisare i limiti, i para-

dossi e le cautele di questo studio. La cittadinanza e l'educazione alla cittadinanza sono ambiti in profondo mutamento e che attengono a tutte le dimensioni della vita in società. Ambiti impossibili da definire in modo assoluto: al di là della propria soggettività, l'autore può essere sempre sospettato di dimenticanza o tradimento. Le fonti utilizzate per questo studio, anche se materialmente provengono solo dal Consiglio, riproducono a modo loro la diversità degli approcci, delle definizioni, dei punti di vista che vengono espressi e agiscono sul continente europeo. Se nella lettura appaiono alcune convergenze, ci sono numerose differenze, se non addirittura contrasti. Ciò è normale e desiderabile in qualunque spazio democratico. L'autore si sforza dunque di evidenziare i punti forti condivisi, ma anche le divergenze, i contrasti, intendendoli come invito ad approfondire le discussioni e gli studi.

Un altro limite riguarda le aspettative di cui si carica l'educazione alla cittadinanza e i termini usati per parlarne. Il rischio qui è di stemperare il concetto di cittadinanza in una visione idilliaca quanto normativa, brandendo "parole feticcio" quali "partecipazione", "responsabilità", "cittadinanza multipla", "identità plurima", "ricco della propria diversità", "educazione informale" ecc. senza dimenticare le generalizzazioni contenute nelle categorie che utilizziamo per parlare del mondo e delle persone, "i" giovani, "le" culture, "la" società civile, "la" crisi dello stato nazionale e quella dello stato sociale, ecc. L'autore ovviamente non è né immune da tali usi, né al di fuori del dibattito attuale. È perciò necessario tenere a mente che le parole non sono le cose, che questo studio, esattamente come tutti i testi su cui è basato, è una costruzione intellettuale che si sforza di rendere intelligibile, a suo modo, una realtà in movimento e diversificata, costantemente inventata da attori, persone singole, in contesti infinitamente vari. Nelle

situazioni specifiche in cui ciascuno si trova, nelle scuole e negli altri luoghi in cui è presente l'educazione alla cittadinanza, sia sotto forma di progetto esplicito che di intenzione più velata, si possono realizzare solo azioni limitate e di modesta portata. La dimensione pratica, l'attenzione alla realtà e alle persone sono condizioni indispensabili per la riuscita. La modestia stessa delle azioni è la garanzia della loro riuscita e del loro contributo all'affermazione, allo sviluppo e all'approfondimento della cittadinanza democratica.

Infine, questo testo è una sintesi concettuale che tenta di collegare ciò che riguarda la cittadinanza democratica così come viene oggi concepita e ciò che concerne le pratiche educative nella loro ricchezza e molteplicità, pratiche che anch'esse danno luogo ad una riflessione concettuale. Le diverse concezioni, la cui presenza ed importanza sono sottolineate in queste pagine, non funzionano in modo isolato, ma in rete, in un continuo rinvio, dandosi senso reciprocamente, costituendo, secondo le relazioni che si stabiliscono, dei modelli per pensare la realtà e l'azione. È evidente che, tenuto conto della polisemia dei concetti affrontati in questo studio, i modelli sono molteplici. Quando è possibile, cerchiamo di esplicitare alcuni aspetti di questi modelli. Ma è evidente che questi tentativi restano come sospesi, in margine a questioni molto più complesse, concernenti la concezione che ciascuno ha della persona e della vita in società, di ciò che fa agire gli uni e gli altri, dell'importanza da riservare alla tradizione, al patrimonio culturale o alle novità, del modo in cui si pensa il destino collettivo e l'avvenire delle nostre società.

Così, ad esempio, il rapporto cittadino-istituzioni pubbliche è pensato, entro lo spazio democratico europeo, tra due poli. L'uno vede il cittadino come sovrano assoluto, membro di una comunità locale che delega alle istanze

superiori solo le questioni che non può trattare o risolvere da sola; l'altro lo concepisce innanzi tutto come membro di una comunità politica nazionale, in cui le istituzioni sono garanti dei diritti e delle libertà di cui gode ciascuno. Nel primo caso, il potere rappresenta sempre potenzialmente una minaccia per le libertà; nel secondo caso, il potere costituisce la condizione stessa delle libertà, dandosi per scontato che il potere, a qualunque livello delle nostre società democratiche, è, in entrambi i casi, l'emanazione di cittadini liberi e uguali. Questa differenza di concezione non è mai assoluta e si trovano nei diversi Stati equilibri diversi tutti compresi tra questi due poli.

2. CONTESTO, CONTESTI

Tutti i lavori del Consiglio, che riguardano direttamente o indirettamente la ECD, insistono sull'importanza del contesto. Il contesto può essere considerato come l'ambiente in cui ciascuno vive, come un insieme di condizioni la cui trasformazione è necessaria per l'affermazione dei principi legati ai diritti dell'uomo. In questo secondo senso, si tratta allora di modificare il contesto o, più precisamente, i contesti per meglio consentire a ciascuno di esercitare i propri diritti. È il caso, ad esempio, della libera circolazione delle persone e dei beni, ivi compresi i beni culturali e le idee, dell'apertura dei mezzi di comunicazione alla diversità culturale, non già un mezzo per ciascuna persona o per ciascun gruppo, ma mezzi aperti agli altri, alle produzioni culturali di altri; questa apertura introduce anche la questione dell'accesso di ciascuno ai mezzi di comunicazione, che sono per la maggior parte molto controllati, ecc. È il caso di tutto ciò che richiede cambiamenti nel contesto, come l'aumento dell'emarginazione e dell'esclusione economica e sociale. La preoccupazione per la coesione sociale è al centro di tutte le analisi che riguarda-

no il contesto. I termini che giustificano tale preoccupazione rivelano una visione sovente negativa e pessimistica delle nostre società: frammentazione, insicurezza, corruzione, instabilità, derive mafiose, discriminazione, aumento delle disuguaglianze, individualismo e ripiegamento sugli interessi personali, competizione violenta, ecc. Queste parole, prese qui a titolo esemplificativo, indicano realtà molto varie e sono fortemente polisemiche. Di nuovo troviamo qui alcuni termini ambigui che per alcuni servono a designare situazioni difficili, per altri indicano pensieri con connotazione positiva; così frammentazione è anche diversità, competizione è iniziativa, o instabilità è movimento. Senza negare le difficoltà e le sofferenze che sovente accompagnano per le persone i processi così indicati, una simile accumulazione produce un effetto allarmante nei confronti del quale conviene essere prudenti. Il rischio è di vedere il mondo diviso in due, i vincenti ed i perdenti, quelli che stanno dentro e quelli che stanno fuori (gli inclusi e gli esclusi); in questa prospettiva, i perdenti-esclusi lo sarebbero per colpa loro, per la loro incapacità di accettare i vincoli di questo mondo in evoluzione e di dimostrare il necessario spirito d'iniziativa. È più che mai necessario analizzare le cause e le configurazioni precise che assumono questi processi a seconda dei luoghi, delle società e delle culture in cui vivono le persone interessate.

L'idea stessa di contesto copre realtà analizzabili in modi diversi. Ad esempio, in base alle dimensioni territoriali si possono distinguere:

- I contesti degli Stati, con le loro tradizioni, le loro culture, le loro istituzioni, le loro leggi... Gli Stati sono spazi e ambiti nel cui quadro i cittadini dibattono, si scontrano, confrontano le loro concezioni della cittadinanza, del potere, dell'educazione, della vita associata, ecc. Studiare e promuovere la ECD in Europa e altrove significa anche essere aperti alle differenze di contesti tra gli Stati e alle diffe-

renze all'interno di ciascuno Stato, liberandosi dalle rappresentazioni stereotipate che fanno attribuire certe caratteristiche e certe concezioni all'insieme dei cittadini di uno Stato, quando al contrario nei nostri spazi democratici condividiamo molti punti di riferimento, inquietudini e dibattiti;

- I contesti locali, considerando che il termine "locale" può indicare spazi di dimensioni e configurazioni assai varie, dal quartiere, al Comune, alla Regione, contesti delimitati da confini amministrativi o, secondo altri criteri, contesti locali in cui i cittadini agiscono in situazione di maggiore vicinanza alle proprie appartenenze sociali e territoriali;

- I contesti più generali legati ai fenomeni della globalizzazione e che riguardano processi e cambiamenti che interessano le realtà locali e statuali.

Tale distinzione tra contesti diversi a seconda delle dimensioni territoriali deve essere integrata pensandola in termini di rete. In effetti, nel mondo attuale, numerose realtà economiche, sociali e culturali funzionano e possono essere comprese sempre di più in termini di rete, vale a dire secondo sistemi di relazioni che ignorano le frontiere, in particolare quelle politiche e amministrative.

Nei limiti di questo studio, non possiamo riprendere l'insieme dei lavori del Consiglio che si occupano di tali contesti e tentano contemporaneamente di metterli in relazione, di farne emergere le specificità, di identificarne le dinamiche e prevederne gli sviluppi futuri. Ci limitiamo qui a citare tre fra i temi studiati, come particolarmente esemplificativi dell'importanza del contesto sia per la riflessione che per la pratica dell'ECD.

Le culture e gli stili di vita dei giovani sono stati oggetto di lavori approfonditi. Le forme tradizionali di partecipazione politica e socia-

le, in quanto modi di inserirsi nella società e di allacciare relazioni con gli altri, sono abbandonate a vantaggio di raggruppamenti intorno a “sub-culture”, in cui il termine “sub” indica una categoria specifica all’interno di un insieme che si chiama “cultura dei giovani” e non un giudizio di valore. Alcuni osservatori interpretano tali sub-culture come modi di opporsi alla cultura dominante e di creare, attraverso stili in cui l’abbigliamento, la musica e l’attività del tempo libero giocano il ruolo principale, se non addirittura unico, modalità di costruzione identitaria, simili a processi di socializzazione. Queste modalità funzionano al di fuori delle istituzioni tradizionali che sono la famiglia e la scuola. Parecchi ricercatori analizzano queste sub-culture come strumenti di adattamento al cambiamento sociale. La sensazione di vivere in un mondo in continua trasformazione accentua una sorta di “zapping” permanente. In numerose manifestazioni, l’importante è anzitutto partecipare all’evento che si svolge al momento, evento che non esiste se non attraverso e con tale partecipazione. Se alcuni insistono sulla capacità di queste sub-culture giovanili di mettere in discussione il controllo delle industrie culturali commerciali, altri mettono l’accento sul peso determinante e sul potere di recupero di tali industrie. L’interpretazione di questi movimenti in relazione alla cittadinanza è particolarmente delicata. Se l’aspetto creativo delle identità mobili e flessibili è innegabile, il peso primordiale, anzi unico, attribuito al presente, alla soddisfazione che si prova nel presente, non permette che venga dato spazio agli interrogativi che emergono nelle nostre società e che richiedono il coinvolgimento durevole di tutti i cittadini. Quando emerge una questione più esplicitamente politica, essa è centrata su un tema specifico e affronta i problemi in modo settoriale. L’ordine sociale e la sua eventuale crisi non rappresentano l’interesse principale di queste sotto-culture.

Gli studi sulla *polizia e i diritti dell’uomo* sono emblematici per quanto riguarda le azioni necessarie nei confronti dei rappresentanti di una autorità pubblica, di qualunque natura. Tutti i lavori sottolineano in primo luogo l’importanza, in ogni società democratica, di una polizia di qualità, formata da persone consapevoli dei diritti dell’uomo, garanzia contro qualunque rischio di corruzione. La polizia è un servizio pubblico, un servizio per i cittadini e per tutte le persone; il suo compito è proteggere. Non spetta alla polizia punire un delinquente, ma al sistema giudiziario. Proteggere significa anche garantire le libertà di ciascuno, affinché la società civile possa essere il luogo di iniziative e di assunzione di responsabilità da parte di tutti. Questa esigenza è particolarmente attuale nei paesi che hanno di recente costruito istituzioni democratiche. Il comportamento della polizia è estremamente importante in quanto è la manifestazione più visibile del potere pubblico. Così come per gli altri interrogativi che ha posto, il Consiglio propone questo tema come luogo di scambi e di dialogo, dove diversi responsabili del settore, attori sociali e ricercatori mettono in comune le loro esperienze riguardanti lo sviluppo di una polizia democratica. Tutti concordano nell’affermare il ruolo cruciale della formazione, sia che si tratti di formazione iniziale che di formazione continua. Ciò implica un lavoro sia sugli atteggiamenti e i comportamenti dei poliziotti nei confronti delle persone, sia sui diritti dei poliziotti all’interno delle stesse istituzioni della polizia. Le violazioni dei diritti dell’uomo riguardano sia atti di poliziotti rivolti contro persone esterne, sia azioni compiute tra gli stessi poliziotti. Si devono stabilire relazioni costruttive con le ONG che difendono i diritti dell’uomo come anche con la stampa, dando per scontato che la polizia ha tutto da guadagnare, in termini di immagine e in termini di efficacia, dall’essere più trasparente e dall’essere percepita dai cittadini come un’i-

stituzione che protegge e non solo reprime. Tra i metodi formativi quelli maggiormente raccomandabili sono gli studi di caso, che consentono di stabilire un legame tra situazioni che vengono più frequentemente vissute dai poliziotti e i principi e i valori dei diritti dell'uomo, attraverso atteggiamenti e comportamenti adeguati.

Il terzo tema di cui parlavamo è molto più ampio. Riguarda la relazione, spesso oggetto di discussione, tra *Stato*, *società civile* e *mercato*, che si ritrova anche nei termini di *economia di mercato*, *democrazia*, *cittadinanza* e *solidarietà*. È possibile un accordo tra questi termini? La risposta evidentemente è molto complessa e va ben oltre gli scopi di questa sintesi. I punti di vista espressi a riguardo non sono semplicemente differenti, ma talvolta anche assai contrastanti. Per alcuni la società civile è il luogo privilegiato dell'iniziativa e della libertà, e lo Stato una forma sicuramente necessaria, ma di cui bisogna limitare al massimo l'intervento; giustizia, polizia, esercito e diplomazia sarebbero le quattro competenze necessarie ma non sufficienti; non converrebbe andare oltre. Il bene comune, ammesso che tale idea abbia un senso, sarebbe il risultato naturale dell'espressione degli interessi particolari degli attori, liberati da ogni vincolo. Al lato opposto, una concezione che pone in primo piano l'importanza di un potere pubblico garante di un bene comune, esso stesso costruito e dibattuto entro lo spazio di decisione e di uguaglianza definito dalla cittadinanza democratica. Tali posizioni estreme non si trovano sempre espresse in maniera così netta e le nostre società democratiche si collocano in modi e a livelli diversi in questo spazio intermedio così definito. Tuttavia, le difficoltà incontrate dagli Stati, particolarmente nella loro forma di Stato sociale, e i mutamenti attuali spingono a privilegiare il primo orientamento. La crisi della coesione sociale è in-

terpretata dai primi come un fallimento dello Stato sociale con la relativa necessità di lasciare che una società civile funzioni come una società di mercato, mentre è interpretata dai secondi come il risultato di mutamenti, fino ad oggi mal controllati, che portano già al proprio interno i conflitti e l'esclusione sociale. Il dibattito deve rimanere aperto, poiché esso mette in discussione i nostri modi di capire e analizzare le difficoltà attuali e dunque anche di definire i modi di agire, tra cui l'educazione alla cittadinanza democratica.

Quale che sia il futuro di queste discussioni e dopo che per un certo tempo è parso che i termini sopra citati fossero correlati in maniera quasi naturale, oggi tali espressioni, o più esattamente le realtà a cui si riferiscono, non sembrano più così solidamente ancorate e stabili. I divari tra i redditi aumentano ed i più ricchi, persone o Stati, diventano più ricchi e i poveri diventano più poveri. Le grandi imprese e le istituzioni economiche multinazionali e transnazionali sono considerevolmente più potenti della maggior parte degli Stati; l'ultimo rapporto del PNUD indica che il patrimonio delle 200 persone più ricche del mondo supera la somma dei redditi di un gruppo di Stati aventi il 41% della popolazione mondiale (2,3 miliardi di persone). Alcuni autori sottolineano che l'azione degli Stati, soprattutto in Europa, è stata rivolta da alcuni lustri a favorire una integrazione delle economie nazionali con gli scambi mondiali, processo che ha portato ad una perdita di sovranità, non a vantaggio delle istituzioni democratiche infra o sovranazionali, ma a vantaggio di quelle imprese e istituzioni che non hanno nulla di democratico. C'è una forte tendenza a prendere atto della crisi della politica e della messa in discussione dei poteri degli Stati, in particolare – l'abbiamo già detto – della loro dimensione di Stato-sociale, e dunque ad aspettarsi dalla società civile le iniziative necessarie al mantenimento e allo

sviluppo dei legami sociali. È abbastanza paradossale che ci si preoccupi del deficit democratico e, allo stesso tempo, si accetti lo smantellamento e la delegittimazione delle istituzioni politiche democratiche a vantaggio di un movimento browniano di iniziative sociali la cui legittimità è confermata dal mero fatto di esistere. Le forme politiche democratiche devono evolvere e trasformarsi, ma è necessario evitare di confondere il “ritorno” del cittadino, il necessario richiamo ad una cittadinanza di iniziativa, di prossimità e di responsabilità, con la crisi dello Stato. Non esiste alcuna ragione per la quale il mercato, vale a dire le persone e le istituzioni che lo dominano, decida a favore del bene comune. La questione del bene comune è una questione di natura politica che richiede un dibattito tra tutti i cittadini e le istituzioni che devono garantire il rispetto dei principi della democrazia e dei diritti dell’uomo, in particolare l’uguaglianza e la libertà. Così la società civile non può esistere in modo democratico senza istituzioni pubbliche democratiche, vale a dire controllate da tutti i cittadini, istituzioni che garantiscano le libertà e l’uguale accesso di tutti ai beni pubblici, quali l’educazione o la salute o la giustizia. D’altro lato, è anche compito della società civile promuovere e organizzare il dibattito democratico, mettere in luce le grandi e piccole questioni della società di cui i cittadini devono farsi carico. Infine, per aggiungere un altro argomento alla discussione, introduciamo il problema della giustizia, non più nel suo significato istituzionale, ma in senso etico. Si tratta di una questione che viene dibattuta da numerosi ricercatori di filosofia e di scienze politiche. Essa si fa carico, a suo modo, di approfondire il problema del senso della vita comune, del vivere associato, dei fini di ogni so-

cietà. La ritroviamo ancora nel nostro studio in relazione al tema della responsabilità.

3. CITTADINO, CITTADINANZA: NOCCIOLINO DURO, VARIAZIONI E SFIDE CONCETTUALI

In questo paragrafo mettiamo in evidenza il nocciolo duro dei concetti di cittadino e di cittadinanza, così come i cambiamenti e gli interrogativi di cui è oggetto tale nocciolo duro. Tenuto conto delle rapide trasformazioni delle nostre società e quindi dei modi in cui la cittadinanza è concepita e vissuta, è essenziale riaffermare ciò che costituisce l’essenza del concetto di cittadinanza in una società democratica. Ciò ci consente di evitare di chiamare “citoyen(ne)” qualunque azione, qualunque comportamento, qualunque atteggiamento, alla sola condizione che prenda in considerazione l’altro. Tutte le società hanno prodotto e messo in atto regole di vita collettiva, modalità di risoluzione dei conflitti, modi di stare con gli altri: gli altri in seno alla società in cui si vive, e gli altri al di fuori di questa, quelli che non appartengono ad essa. Che cosa porta di specifico il riferimento alla cittadinanza democratica? Che cosa implica tale riferimento per le persone e le istituzioni collettive, quali che siano? Una parola o un riferimento che si perde nel vago, dai contorni sfumati, che non serve più a pensare o a orientare l’azione, ma semplicemente a disegnare una sorta di consenso “molle” in cui ciascuno crede di ritrovarsi perché nessuno vi ha messo nulla di sostanziale.

Come tutti i termini usati per parlare della vita sociale e della politica, il termine “cittadinanza” è ben lontano dall’aver un significato stabile e condiviso. Sempre più si riconosce che si tratta di un concetto multiforme². Ciò ha

² Ernst Joutte, viceministro alle relazioni civiche del Québec, parla di “concetto polisemico e contestato”. *Séminaire “concept de base et compétences-clés”, 1997 document DECS/CIT (98) 7 addendum*. Resterebbe da interrogarsi per sapere: chi ha interesse a contestare la cittadinanza, chi ha interesse a stemperarne l’essenziale?

chiaramente delle conseguenze importanti sulle competenze-chiave dell'ECD. Questa situazione è perfettamente normale e legittima. Anche se si sforzano di non essere in contraddizione con i principi comunemente accettati per definire una società democratica, le nostre istituzioni politiche e sociali si iscrivono entro tradizioni diverse e prendono forme multiple. Inoltre, i significati di "citoyenneté" sono aperti alle nuove esperienze che la vita ci conduce costantemente ad inventare, alle nuove forme che la cittadinanza e la vita politica democratica prenderanno nel futuro; dunque è normale, anzi positivo, che tutto ciò cambi. Le parole in uso in ciascuna lingua testimoniano tale diversità. Sono gli strumenti con cui ciascuna persona, ciascuna cultura, nel momento in cui le usa, costruisce ed esprime la propria concezione della vita politica e sociale, della sua libertà, del suo rapporto con le altre. Ciò rende particolarmente delicato qualunque tentativo di costruzione sintetica, tentativo che sarà sempre sospettato di voler ridurre la diversità delle esperienze e dei modi di pensare, e per ciò stesso di rischiare una uniformizzazione, una normalizzazione, timore fondato o proiezione, molto presenti oggi in numerosi discorsi e immaginari individuali e collettivi.

A questo proposito, ci troviamo costantemente in bilico tra l'affermazione di identità collettive ancorate alle diverse concezioni politiche che si sono sviluppate nel quadro degli Stati oggi riconosciuti sul piano internazionale e la ricerca di elementi comuni per costruire una Europa democratica, uno spazio europeo di libertà, uguaglianza e solidarietà. Tale spazio europeo ha dimensioni plurime e

aspetti complessi che chiaramente non sono limitati al solo universo della politica, anche se l'esame delle condizioni legali e politiche dell'esercizio delle libertà e della protezione dei diritti è sempre un requisito necessario.

Un breve sguardo a cinque dizionari di lingue diverse³ è qui assai pertinente. Esso infatti chiarisce le sfumature, se non addirittura le differenze, che sono presenti nei testi su cui si basa questo studio, testi redatti da autori che provengono da più Stati, e dunque da più culture politiche e giuridiche. Ciascun autore si esprime entro il quadro culturale che gli appartiene, anche se tiene conto il più possibile della molteplicità dei punti di vista espressi nelle riunioni di lavoro del Consiglio d'Europa⁴.

Inglese: citizen... 1. person who lives in a town, not in the country: *the -s of Paris*. 2. person who has full rights in a State, either by birth or by gaining such rights: *immigrants who have become -s of the United States*. Cf *British subject*; - *of the world*, cosmopolitan person. - *ship* ... being a -; rights and duties of a -.

Tedesco: bürger (...) Bewohner einer Stadt od. eines Staates (Staats-); Angehöriger des 3. Standes, des besitzenden Bürgertums, der Bourgeoisie; Zivillist; ein - des Vereinigten Staaten; akademischer - Angehöriger einer Hochschule; ein angesehener - unserer Stadt [zu Burg] *Bürgerlichkeit (...)* Angehöriger des Bürgertums, Nichtadliger.

Spagnolo: ciudadanía. Cualidad de ciudadano de cierto sitio. Derechos de ciudadano

³ La scelta delle 5 lingue è stata determinata dalle capacità dell'autore di questo studio di capire il significato delle definizioni contenute nei dizionari corrispondenti.

⁴ Anche questo è un punto delicato. Se ogni soggetto si esprime nel quadro della cultura a cui appartiene, questa cultura non ha nulla di omogeneo o di chiuso. In ogni Stato europeo, ci sono dibattiti, spesso vivi, che mettono in discussione le concezioni della vita sociale e politica. Nessuno individuo infine "rappresenta" una cultura, nessuna cultura è rappresentata da un solo individuo.

de cierto pais. (V. “nacionalidad, naturaleza”), “Civismo”. Comportamiento propio de un buen ciudadano: “Hay que votar por ciudadanía”. ciudadano, -a (adj. y n.). Natural o vecino de cierta ciudad. Se aplica a las personas de una ciudad antigua o de un estado moderno con los derechos y deberes que ello implica; a causa de esos deberes y derechos, la palabra lleva en si o recibe mediante adjetivos una valoración moral y un contenido afectivo: “No es buen ciudadano el que no respeta las leyes. Se siente ciudadano del mundo”. (V.: “Natural, súbdito. ©Patricio, quirite, republicano. ©Civismo, valor cívico. ©Nacionalizarse, naturalizarse. © Libre. ©Conciudadano”.) *f* Antiguamente, habitante de la ciudad, de clase intermedia entre la de “caballero” y la de “artesano”. “Hombre bueno”. Hombre perteneciente al estado llano.

Italiano: Cittadinanza, s.f. 1. l'insieme degli abitanti di una città; *la cittadinanza è invitata alle celebrazioni dantesche*. 2. appartenenza del singolo a una società organizzata a Stato; cittadinanza originaria; cittadinanza acquisita / Piccola cittadinanza, priva del godimento dei diritti politici e dell'obbligo del servizio militare / Doppia cittadinanza, appartenenza di un singolo, in qualità di cittadino a due Stati.

Francese: Citoyen, enne (xvi°, “conci-toyen”; ...de cité). t 1° Vx ou plaisant. Habitant d'une ville ... t 2° (Fin xvii°). Antiq. Celui qui appartient à une cité (2°), est habilité à jouir, sur son territoire, du droit de cité ... t 3° (xviii°). Mod. Individu considéré comme personne civique, particulièrement National d'un pays qui vit en république ... t 4° (xvii°; de 1°). Citoyen

du monde, qui met l'intérêt de l'humanité au-dessus du nationalisme...

Citoyenneté: ... Qualité de citoyen. La citoyenneté française.

3.1. NOCCILO DURO

Al di là delle differenze proprie di ogni lingua e tra le lingue, alcuni punti fermi sono comuni e forniscono una solida base per proseguire nella nostra esplorazione della cittadinanza. È sempre una questione di appartenenza ad una comunità, e di un richiamo a ciò che attiene alla politica e ai diritti, segnatamente i diritti politici. In questo senso, il cittadino è sempre un co-cittadino, una persona che vive con altri. Questa collettività si definisce principalmente a due livelli: da un lato il livello locale, la città, spesso in senso urbano, in cui la persona vive e alla quale appartiene, dall'altro lo Stato, che fonda un'appartenenza nazionale⁵ la quale conferisce la pienezza dei diritti accordati ai membri di quello Stato. L'appartenenza 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. Infine, a seconda delle tradizioni, l'accento è posto più sul locale come primo livello di appartenenza e come ambito sufficientemente limitato perché la persona possa più facilmente essere attiva e partecipare, oppure più sul nazionale-statale come livello principale a cui si definisce la legge comune e si costruisce l'i-

⁵ Stato, Nazione, Stato-Nazione... parole che richiamano sviluppi che superano il quadro di questi studi. Così, Nazione rinvia a concezioni diverse non solo del contratto sociale o del contratto politico, ma anche della relazione con la cultura, le culture, la lingua e le lingue, la possibilità di appartenere, ecc. Inoltre sarebbe opportuno storicizzare l'idea di Stato Nazione e le forme specifiche che esso ha preso in diversi Stati europei, al fine, in particolare, di esaminarlo come una costruzione storica, realizzata in un dato momento in un dato contesto, e che non pregiudica altre forme politiche che nasceranno in futuro.

dentità collettiva pubblica. In nessuno Stato troviamo l'uno o l'altro livello in modo esclusivo; si tratta piuttosto di una questione di priorità accordata all'uno o all'altro, di un modo di collocarsi che ha delle conseguenze sulle concezioni dell'ECD.

Il richiamo a questi concetti può apparire paradossale in un momento in cui il potere politico, in particolare quello degli Stati, è messo in discussione dallo sviluppo di grandi entità plurinazionali, di carattere prevalentemente economico, e più ancora, da grandi aziende multi-, trans- e sovra-nazionali. Ugualmente paradossale, nel momento in cui si moltiplicano le rivendicazioni di diritti particolari, in cui si discutono le possibilità di estendere misure tese a riconoscere e a proteggere diritti particolari di persone e gruppi.

Questo riferimento, essenziale per i nostri scopi, è ancora incompleto. Si dovrebbe aggiungere che cittadino e cittadinanza esistono in spazi democratici, vale a dire in spazi dove le persone sono uguali per diritti e dignità, dove la legge è fatta dalle persone per le persone. L'uguaglianza giuridica e politica, associata al principio della non-discriminazione, si combina con la ricerca della massima estensione delle libertà. In una società democratica il cittadino è una persona titolare di diritti e di doveri. Il primo diritto è quello di stabilire la legge; il primo dovere è quello di rispettare la legge, vale a dire di esercitare la propria libertà, di sviluppare le proprie iniziative, di organizzare i propri rapporti con gli altri entro il quadro definito dalla legge. La cittadinanza democratica implica quindi l'autonomia della persona come valore primario, con i rischi che ciò comporta per i poteri esistenti; inoltre, numerosi discorsi e azioni tentano di stabilire una sorta di equilibrio di questa libertà-autonomia, facendo appello alla responsabilità e alla conoscenza dei doveri giuridici e persino

morali implicati dal vivere insieme e dal rispettare gli altri.

Così, le competenze-chiave legate alla cittadinanza democratica sono quelle necessarie per la costruzione di una persona libera e autonoma, consapevole dei suoi diritti e doveri in una società in cui il potere di stabilire la legge, vale a dire le regole della vita comune che definiscono il quadro entro il quale si esercita la libertà di ciascuno, e in cui la designazione e il controllo delle persone che esercitano il potere sono sotto la responsabilità di tutti i cittadini.

In questo tutti riconosceranno il primo articolo dei diritti dell'uomo: "Tutti gli uomini nascono liberi e uguali per dignità e diritti", e le sue conseguenze in una società democratica che ad esso è intrinsecamente connessa. A tutti i livelli, l'autorità pubblica è l'emanazione dei cittadini, al servizio dei cittadini, controllata dai cittadini. L'accesso a beni collettivi come la scuola, la sanità, addirittura il lavoro, avviene, per principio, nel rispetto del principio di uguaglianza. La crisi della politica nelle nostre democrazie è, sotto questo profilo, una crisi del progetto di uguaglianza a fronte delle tendenze alla frammentazione e alla crescita di potere delle grandi forze economiche. Ricordiamo infine che i diritti sono innanzi tutto delle libertà, delle capacità d'agire e non dei vincoli imposti e subiti passivamente.

L'insistenza posta sul "nocciolo duro" della cittadinanza non ci fa dimenticare le altre dimensioni della cittadinanza: economiche, sociali e culturali. È da molto tempo che la cittadinanza non si riduce più all'universo politico, e ancora meno al solo atto del voto, e che l'erenunziazione e la presenza di diritti economici e sociali vengono concepite nel quadro dei diritti dell'uomo. Senza riprendere in questa sede la sistematizzazione proposta da Marshall,

è opportuno affermare la complementarità dei diritti civili e politici e dei diritti economici e sociali. Un livello minimo di condizioni materiali di esistenza e di accesso ad un certo numero di beni giudicati essenziali è indispensabile perché i diritti politici e le libertà garantite a ciascuno non restino lettera morta; d'altro lato, la definizione dei diritti economici e sociali e delle condizioni di accesso a questi diritti non può che risultare da un dibattito democratico garantito dai diritti civili e politici. Lunghi dal contrapporsi, queste due categorie di diritti sono solidali. I diritti economici e sociali hanno infatti una dimensione giuridica. Affronteremo in altra sede la questione dei diritti culturali, in ragione del fatto che questi non sono ancora stabilizzati e nemmeno acquisiti e sono tuttora oggetto di controversie.

In questa prospettiva, l'ECD è il progetto di educazione e di formazione più percorso da tensioni, ambivalenze, addirittura conflitti. La sua finalità non è né tecnica, né professionale. Riguarda la persona e i suoi rapporti con gli altri, la costruzione di identità personali e collettive, le condizioni del vivere insieme. Ha a che fare con l'individuo e il sociale, il particolare e l'universale, ciò che c'è già, l'inserimento in una continuità storica e culturale e l'invenzione del futuro, la costruzione di un mondo futuro, l'accettazione di una realtà pre-esistente e lo sviluppo dello spirito critico.

Tutti i cittadini degli Stati democratici sono sia destinatari sia responsabili dell'educazione alla cittadinanza democratica.

Questo approccio definisce la principale finalità dell'ECD. A questo punto distinguiamo tra

- la definizione politica e giuridica della cittadinanza democratica legata allo statuto accordato a tutti coloro che appartengono a pieno titolo ad una comunità pubblica; se la cittadinanza è legata a tale apparte-

nenza, non dimentichiamo che anche gli stranieri sono titolari di numerosi diritti, in particolare della maggior parte dei diritti economici e sociali;

- le competenze desiderate o attese, richieste o sognate, affinché il modo di considerare tale statuto e di vivere i diritti e gli obblighi relativi ne garantisca la permanenza e l'ampliamento per una sempre maggiore libertà, uguaglianza e democrazia.

3.2. VARIAZIONI E SFIDE CONCETTUALI

Accanto ai concetti-chiave legati principalmente alla dimensione politica e giuridica della cittadinanza democratica e ai diritti dell'uomo – uguaglianza, libertà, dignità, diritto, legge, potere e qualche altro – è opportuno trovare uno spazio specifico per alcuni approcci e campi relativamente nuovi, al tempo stesso ricchi e controversi.

- a) In primo luogo, dobbiamo considerare tutti gli aggettivi di cui viene corredato il termine "cittadinanza". Ben lungi dall'essere un preziosismo linguistico, questi aggettivi indicano dei significati più o meno precisi e condivisi. Il primo tra loro è chiaramente "democratica", ed è inutile tornare su ciò che implica. Altri aggettivi come "plurale", "aperta", "vissuta", ecc., esprimono il rifiuto di rinchiudersi in una concezione unica e stereotipata, e suonano come un appello a moltiplicare le esperienze consapevoli per costruire il senso di una cittadinanza democratica e inventare continuamente le forme nuove che questa prende. Così, i concetti di partecipazione, di democrazia o di cittadinanza partecipativa sembrano ottenere un crescente riconoscimento in quanto vitali per la nostra vita associata. Si tratta di far sì che ciascuno prenda il proprio posto nella società e contribuisca al suo sviluppo, qualunque sia il livello, al di là dell'atto politico di vo-

tare. Si tratta di garantire a ciascuno il controllo sul proprio quadro di vita. La rimozione degli ostacoli alla partecipazione, particolarmente socio-economica, è parte integrante di qualunque strategia tesa al rafforzamento della cittadinanza democratica.

- b) In secondo luogo, per quanto concerne l'ECD, v'è tutto ciò che è collegato alle istituzioni relative all'istruzione e alla formazione. Farne un inventario, anche se molto parziale, sarebbe qui troppo lungo. Tuttavia, se l'ECD deve essere una preoccupazione costante di tutti i cittadini e di tutte le istituzioni in una società democratica, ciò non può significare che essa non debba mantenere una presenza esplicita e prioritaria nelle istituzioni educative e formative, in prima istanza nella scuola. Cooperazione, partecipazione, dialogo, rispetto sono tutte parole che indicano atteggiamenti che ci si aspetta da tutte le persone in una scuola, in particolare dagli adulti, atteggiamenti che dovrebbero ispirare specifici modelli di funzionamento dell'istituzione scolastica da introdurre e da promuovere.
- c) In terzo luogo, un campo nuovo si è affermato da alcuni anni attorno alla questione dei diritti culturali che associamo qui a quella delle identità. Oggi numerosi autori insistono sull'importanza di considerare le identità di ciascuno come mobili e plurali, di garantire sia la libertà di appartenere a questo o a quel gruppo o a più gruppi, sia la libertà di non appartenere e la libertà di cambiare. Una componente essenziale dell'identità di ciascuno è evidentemente una componente culturale, con la lingua e tutto ciò che comporta al primo posto; ciò

solleva immediatamente la questione delle appartenenze a gruppi, collettività, comunità (le parole hanno qui una forte carica emotiva), che costruiscono l'identità di ciascuna persona, in particolare quelli in cui una persona è cresciuta, che appartengono al presente, ma sono anche un elemento del patrimonio culturale. I diritti culturali sono così pensati come una nuova generazione di diritti dell'uomo, dopo i diritti civili, i diritti politici e i diritti economici e sociali. Se si è raggiunto un accordo piuttosto ampio sull'importanza di questi diritti culturali, e su ciò che li legittima, come il rispetto della diversità delle culture e l'affermazione della ricchezza derivante dagli scambi e dai meticcianti, più delicata rimane la questione di farsene concretamente carico nella definizione delle diverse istituzioni politiche. Il pensiero e le decisioni oscillano tra la costruzione necessaria di uno spazio pubblico comune in cui i cittadini condividano punti di riferimento sufficienti per poter dibattere, vivere insieme e costruire il proprio futuro, e tutto un insieme di conseguenze sperate o temute connesse ad un'affermazione molto forte delle differenze e delle peculiarità. Se la realtà multiculturale delle nostre società è ampiamente accettata, la traduzione in termini politici e giuridici di tale realtà, vale a dire la definizione dei diritti, delle persone che ne sono titolari e ancor più dei gruppi che ne sono responsabili, senza dimenticare la dimensione territoriale della definizione di questi ultimi, continua e deve continuare ad essere oggetto di dibattito e di costruzione⁶. L'apertura agli altri si collega ad esigenze legate a valori come la tolleranza; noi vi aggiungiamo, dopo molti altri, la realtà e la positività dei meticcianti, la necessità di lasciare spazio alla

⁶ Si veda: "Les droits culturels au Conseil de l'Europe, 1949-1997", documento DECS/SE/DHRM (97) 5.

dimensione storica e critica, dimensione che consente di storicizzare le culture, vale a dire di mettere in evidenza la loro instabilità, le loro linee di forza, la permanenza degli scambi e delle evoluzioni, l'invenzione assai frequente delle tradizioni. Noi non sappiamo quali saranno le culture di domani, ma certamente non saranno quelle che sono oggi né quelle che sono state ieri.

La questione della dimensione culturale della cittadinanza si pone in modo più generale. Un obiettivo fondamentale dell'educazione alla cittadinanza democratica è il rafforzamento della cultura della democrazia. Rileviamo che, se il sentimento di appartenenza si declina in termini di valori condivisi, di identità, di storia, di patrimonio e di memoria, è anche indissolubilmente legato ad una proiezione verso l'avvenire, ad una capacità di costruire un progetto collettivo.

- d) In collegamento con l'idea di progetto collettivo che implica una relazione con gli altri, una capacità di iniziativa e di riconoscimento dell'altro, la nozione di responsabilità viene oggi molto enfatizzata. Una risposta all'individualismo e alla frammentazione delle nostre società, una ricerca di coesione sociale e di nuovi fondamenti morali per vivere insieme? Questa nozione deve sicuramente essere ancora approfondita, senza rimettere in discussione i principi dei diritti dell'uomo e senza farne lo strumento di un nuovo conformismo sociale. Ad esempio, l'accento posto sulla responsabilità a livello locale non deve portare a dimenticare gli altri più lontani, né le conseguenze di decisioni locali su al-

tri luoghi, e neppure le decisioni prese in altri luoghi sul locale. La riflessione sulla responsabilità trarrà vantaggio dal fondarsi sulle pratiche dell'educazione alla cittadinanza democratica. Il termine "responsabilità" richiama almeno due ordini di riflessioni: il primo è relativo al diritto e all'idea di responsabilità giuridica, il secondo è più ampio e concerne la capacità di riconoscere l'altro, di dover rispondere della libertà dell'altro come soggetto. Questo secondo approccio è al tempo stesso differente e complementare al primo: è differente in quanto invita a considerare per ciascuno l'idea di un percorso fondato sulla responsabilità individuale⁷; è complementare in quanto non nega l'importanza della società e dei rapporti che le persone intrecciano tra loro al suo interno. Così, non esistono da un lato le istituzioni, in particolare quelle pubbliche, dove la relazione si collocherebbe sul piano dell'obbedienza, con una valenza vagamente negativa assunta oggi da questo termine, e dall'altro una società civile, al di fuori di qualunque istituzione e che sarà oggetto di giudizio positivo, in quanto considerata come lo spazio tipico della libertà. Questa non sarebbe il puro potere di un soggetto al di fuori di una qualsiasi società, soggetto che troverebbe solo in essa il limite a questo stesso potere. La libertà è una costruzione permanente che si stabilisce nella relazione del soggetto con gli altri, con il mondo e con se stesso. Le istituzioni non sono ostacoli, ma costruzioni umane, normative e assiologiche, necessarie per qualunque azione. Così, la responsabilità è legata alle idee di libertà e potere e l'idea di percorso trova qui tutto il suo senso.

⁷ Si veda il Seminario: "La responsabilisation/Empowerment: la responsabilité: du principe aux pratiques", Delphes (Grèce) 15-17 ottobre 1999, documento cdcc/Delphes (99) 4.

4. COMPETENZE-CHIAVE

Si apre qui un campo quasi illimitato di conoscenze e di atteggiamenti, di saperi e di comportamenti. Diversi autori esprimono riserve circa la possibilità o meglio l'utilità di compilare una lista, sottolineando la natura formale e irrealistica di una tale operazione. La lista che ne risulterebbe sarebbe sempre provvisoria – cosa di per sé non tanto grave – ma soprattutto non sarebbe che una raccolta di generalizzazioni e di luoghi comuni noti a tutti, dando l'impressione che sia necessario acquisire l'insieme delle competenze citate attraverso l'educazione. Questo infinito ampliamento sortirebbe il risultato perverso di gettare discredito su tale lista e sui valori, principi e obiettivi in essa contenuti. Come evitare una lunga litania di competenze la cui somma definirebbe la perfezione umana sotto il profilo personale e sociale, e che la vita quotidiana si incaricherebbe di invalidare (pressoché) costantemente? Questi autori preferiscono dedicare i loro sforzi allo studio delle condizioni di una simile educazione. Altri autori, invece, pensano sia necessario tentare di mettere un po' di ordine in un campo così vasto; per loro infatti, è proprio il loro carattere ampliabile all'infinito e costantemente in movimento che richiede uno sforzo di chiarificazione e di classificazione delle competenze della cittadinanza.

Questi due approcci non sono in opposizione tra di loro. Le sistematizzazioni che elencano e classificano le competenze non possono sostituire l'azione e l'intervento, ma sono utili in quanto portano un po' di chiarezza in un universo sempre aperto. Offrono un quadro teorico, che serve al tempo stesso a definire, orientare, stimolare e analizzare le azioni. Varie classificazioni sono state proposte in diverse occasioni da diversi autori e rappresentano altrettanti modi di concepire l'ECD. Si tratta, lo ricordiamo, di costruzioni che hanno co-

me unica funzione quella di aiutarci; prendiamole come tali e miglioriamole tramite un confronto continuo con la realtà.

4.1. UNA PRIMA CLASSIFICAZIONE

La prima classificazione comporta tre grandi categorie di competenze: cognitive, etiche e legate alle scelte di valori, legate all'azione. Tentiamo una prima definizione del contenuto di queste categorie:

COMPETENZE COGNITIVE. Possiamo distinguere in quattro famiglie:

- *competenze di ordine giuridico e politico*, vale a dire conoscenze relative alle regole della vita collettiva e alle condizioni democratiche della loro origine, conoscenze sui poteri in una società democratica, a tutti i livelli della vita politica; in altre parole, conoscenze sulle istituzioni pubbliche democratiche e sulle regole di libertà e di azione, che implicano la presa di coscienza che tali istituzioni e libertà sono sotto la responsabilità di tutti i cittadini. Sotto questo profilo, le competenze giuridiche sono “armi” in mano ai cittadini per difendere le loro libertà, proteggere le persone, contestare gli abusi di potere da parte di coloro che detengono l'autorità;
- *conoscenze del mondo attuale*, che implicano, come le precedenti, una dimensione storica e una dimensione culturale. In effetti, per poter intervenire nel dibattito pubblico e pronunciarsi in modo significativo sulle scelte offerte nell'ambito di una società democratica, è necessario sapere di che cosa si parla, avere alcune conoscenze sugli oggetti che sono in discussione. Tenendo conto della moltiplicazione dei campi delle conoscenze teoriche e pratiche, non c'è persona che possieda una competenza totale: ciò solleva doloro-

si problemi di scelta in materia di educazione. Queste difficoltà sono aggravate dal carattere provvisorio di un gran numero di tali conoscenze e dalla necessità di formare le persone ad accettare la loro provvisorietà e ad adattarsi ad accoglierne di nuove. Le capacità di analisi critica della società sono a questo proposito indispensabili. Le conoscenze sul mondo attuale sono anche capacità di anticipazione, capacità di collocare i problemi e la loro soluzione nel tempo, di non limitarsi ad un esame superficiale e immediato. Sappiamo, ma troppo spesso sembra che ce ne dimentichiamo, che molte decisioni di oggi avranno conseguenze domani, sia che consideriamo gli equilibri tra diversi elementi di un contesto naturale oggi completamente antropologizzato, la conservazione per le generazioni future di risorse sufficienti, siano esse energetiche o alimentari, o ancora gli effetti a lungo termine di investimenti nel nucleare o infine le manipolazioni genetiche per limitarci ad alcuni rapidi esempi;

- *competenze di tipo procedurale*, che si spera siano trasferibili e quindi utilizzabili in una molteplicità di situazioni. In aggiunta a varie capacità intellettuali generali, ad esempio di analisi e di sintesi, insistiamo su due capacità particolarmente pertinenti per la cittadinanza democratica: la capacità di argomentare, legata al dibattito, e la capacità riflessiva, vale a dire la capacità di riesaminare le azioni e le argomentazioni alla luce dei principi e dei valori dei diritti dell'uomo, di riflettere sul senso e sui limiti dell'azione possibile, sui conflitti di valori e di interessi, ecc.;
- *la conoscenza dei principi e dei valori dei diritti dell'uomo e della cittadinanza democratica*. Questi principi e valori sono in primo luogo il risultato di una costruzione razionale, ma si richiamano più profonda-

mente ad una concezione della persona umana fondata sulla libertà e l'uguale dignità di ciascuno.

Quest'ultima famiglia ci porta direttamente al secondo campo di competenze:

COMPETENZE ETICHE E SCELTE DI VALORI. La persona costruisce se stessa e le sue relazioni con gli altri secondo un certo numero di valori. Questa dimensione etica, che viene costantemente richiamata, ha un aspetto affettivo ed emotivo. Il dibattito a questo proposito è permanente. Per alcuni, l'adesione ai valori dei diritti dell'uomo e della democrazia dovrebbe essere semplicemente il risultato di una procedura razionale; per altri invece non è sufficiente decidere l'adesione per ottenerla. Aspetti affettivi ed emotivi sono sempre presenti non appena si tratta di pensarsi come persona in rapporto agli altri e al mondo. L'ECD richiede che si lavori anche su questi aspetti. La cittadinanza non si riduce ad un catalogo di diritti e di doveri, implica anche appartenenza ad un gruppo, a gruppi, mette in gioco molto profondamente le identità. Di conseguenza richiede una dimensione etica, anch'essa carica di una dimensione affettiva, personale e collettiva.

Per quanto numerosi essi siano, i valori in gioco, per i quali è necessario un lavoro di costruzione e di riflessione, si incentrano sulla *libertà*, *l'uguaglianza* e la *solidarietà*. Essi implicano il riconoscimento e il rispetto di sé e degli altri, capacità di ascolto, una riflessione sul posto della violenza nella società e il suo controllo nella risoluzione dei conflitti. Richiedono l'accettazione positiva delle differenze e della diversità, e di accordare fiducia all'altro.

A questo proposito, conviene andare oltre un concetto ristretto di tolleranza, la cui necessità viene spesso proclamata. In effetti, la tolleranza non si riduce all'accettazione della

differenza, accettazione che è talvolta indifferenza; essa richiede che si riconoscano i propri limiti e si consideri l'altro come depositario, proprio come lo siamo noi, di una parte di umanità; ciascun individuo ha bisogno degli altri per costruirsi come soggetto umano. Il riferimento ai valori è particolarmente importante per evitare qualunque strumentalizzazione del diritto;

CAPACITÀ DI AZIONE, talvolta chiamate COMPETENZE SOCIALI. Conoscenze, atteggiamenti, valori, acquistano senso nel quotidiano della vita personale e sociale; esse si traducono in capacità di azione, in competenze sociali, e contribuiscono a dare senso alla presenza di ciascuno nei suoi rapporti con gli altri e con il mondo. Si tratta di rafforzare la capacità degli attori sociali di prendere iniziative e di assumere responsabilità nella società. Anche qui una lista completa è impossibile; riprendiamo tuttavia alcune di queste capacità frequentemente menzionate:

- *la capacità di vivere con gli altri, di cooperare, di costruire e realizzare progetti comuni, di assumere responsabilità.* Più in generale, questa capacità apre alla dimensione dell'interculturalità, in particolare alla necessità di apprendere più lingue. Le lingue sono qui concepite non solamente come strumenti per comunicare con altre persone, ma anche, anzi soprattutto, come chiavi di accesso ad altri modi di pensare e di comprendere, ad altre culture. L'interculturale non si limita in questa prospettiva alla sola dimensione della lingua, ma fa riferimento a tutto ciò che è legato alle culture, come ad esempio la storia;
- *la capacità di risolvere i conflitti secondo i principi del diritto democratico,* e in particolare secondo i due principi fondamentali, che sono il ricorso ad una terza persona non coinvolta nel conflitto, e la discussione, con l'obiettivo di ascoltare le parti in

conflitto e di cercare di stabilire la verità. La risoluzione dei conflitti si può ottenere in una prospettiva di mediazione che si sforza di costruire un accordo tra le parti, o secondo principi di giustizia ove la decisione appartiene a un terzo secondo leggi e principi definiti a monte della soluzione dei conflitti;

- *la capacità di intervenire in un dibattito pubblico,* di argomentare e scegliere in situazione.

Avremmo potuto presentare queste competenze a forma di triangolo, con "cognitive", "etiche e valoriali" e "sociali" ai tre vertici, in modo da sottolinearne visivamente i legami. Nessuna categoria esclude l'altra e in ciascuna situazione le tre categorie sono interdipendenti; esse sono tre dimensioni della presenza di ciascuno nel mondo e della sua relazione con gli altri. Così, ad esempio, la risoluzione pacifica dei conflitti implica conoscenze sui principi democratici che stanno alla base di tale risoluzione, l'adozione di un atteggiamento che permette al singolo di controllare la propria violenza e di accettare di non farsi giustizia da solo, il possesso di capacità di azione in relazione al dibattito. La maggior parte delle competenze così classificate si riferiscono ugualmente agli altri due campi. Ad esempio, l'argomentazione e il dibattito richiedono conoscenze sull'oggetto di cui si parla, capacità d'ascolto dell'altro, il riconoscimento del suo punto di vista, oltre che l'applicazione di queste capacità alla situazione particolare. Non esiste vera cittadinanza al di fuori di quella che si esercita entro e attraverso le azioni della persona; e per altro verso, la conoscenza e la riflessione sui propri atti e sul loro significato sociale e personale, pratico ed etico, sono ugualmente importanti. A seconda dei vari dispositivi di formazione e di educazione, è meglio mettere l'accento sulla dimensione meno presente. L'interesse di questo tipo di

costruzione è anche di offrire uno strumento che favorisce la valutazione delle pratiche e invita a riorientarle.

4.2. UNA SECONDA CLASSIFICAZIONE

Una seconda classificazione è stata proposta specificatamente da Ruud Veldhuis, che distingue quattro dimensioni della cittadinanza, dimensioni che si basano sull'analisi della vita sociale: *politica e giuridica, sociale, culturale, economica*. Come per la classificazione precedente, non si tratta di dimensioni rigidamente separate, ma piuttosto di principi generali per la classificazione e la chiarificazione di competenze per una ECD. Per alcuni, si tratta di quattro dimensioni di egual peso e natura; per altri, la dimensione politica e giuridica costituisce una dimensione trasversale, in quanto le questioni del potere e del diritto attraversano le altre tre dimensioni, l'economica, la sociale e la culturale.

A rischio di introdurre alcune ripetizioni rispetto alla prima classificazione, tracciamo le finalità e il contenuto di ciascuna di queste dimensioni:

la DIMENSIONE POLITICA E GIURIDICA attiene ai diritti e ai doveri nei confronti del sistema politico e della legge. Essa richiede conoscenze che riguardano il diritto e il sistema politico, atteggiamenti democratici e capacità di partecipare e di esercitare responsabilità a tutti i livelli della vita pubblica;

la DIMENSIONE SOCIALE riguarda le relazioni tra le persone e richiede la conoscenza di ciò che fonda tali relazioni e del modo in cui funzionano nella società. Prioritarie sono qui le competenze sociali. Questa dimensione è legata alle altre, in particolare alla seguente per il peso di valori come la solidarietà;

la DIMENSIONE ECONOMICA riguarda i mondi della produzione e del consumo di beni e di

servizi. Riguarda direttamente il lavoro e le sue modalità organizzative, i risultati del lavoro e la distribuzione dei suoi frutti. Essa richiede competenze economiche, vale a dire conoscenze sul funzionamento della realtà economica, realtà che comprende il mondo del lavoro;

la DIMENSIONE CULTURALE rimanda alle rappresentazioni collettive, agli immaginari e ai valori condivisi. Essa implica, come le altre e talvolta più di quelle, una competenza storica, il riconoscimento di un patrimonio culturale comune, con le sue diverse componenti, un patrimonio mobile, un patrimonio da scambiare con altri. La cultura è anche legata a capacità che sono alla base dei sistemi scolastici in Europa, capacità di leggere e scrivere, capacità di spostarsi in un universo linguistico e di acquisirne altri. Queste ultime capacità sono condizioni necessarie a qualsiasi ECD.

Benché diverse nelle forme della loro presentazione, queste due classificazioni concordano nel sottolineare l'importanza della costruzione di una coscienza sociale critica, vale a dire di una consapevolezza di appartenere al mondo, una co-cittadinanza che si esprime attraverso l'esplicazione delle proprie responsabilità al quotidiano e richiama anche una dimensione più ampia, capace di andare al di là delle preoccupazioni immediate e locali. Questa coscienza sociale, che è nel contempo coscienza storica e coscienza territoriale, richiede la costruzione di una capacità del soggetto di prendere le distanze da sé e l'esistenza di uno spazio pubblico di deliberazione.

5. LE PRATICHE

L'ECD non è solo una costruzione teorica, ma in primo luogo un invito per la pratica quotidiana, vale a dire un invito ad esercitare le proprie libertà all'interno di un quadro disegnato dalle leggi democratiche, entro lo spazio trac-

ciato dai diritti dell'uomo, e un invito ad agire nel senso di un rafforzamento di questi diritti e di queste libertà per tutti gli esseri umani. Tuttavia, ricordiamo di nuovo che non vi sarebbe nulla di più assurdo che mettere in contrapposizione teoria e pratica, riflessione e azione. Vivere significa pensare e agire, pensare e agire significa vivere; l'esperienza è concettuale, l'agire si inquadra sempre nei contesti e nelle circostanze in cui si svolge l'azione, e si collega alle concezioni del mondo e dei rapporti umani di chi agisce. È per questo che il Consiglio d'Europa, in particolare nel quadro del progetto ECD, si sforza di tenere insieme le due facce di tale educazione.

La questione dei rapporti tra teoria e pratica non ha nulla di retorico. Abbiamo ereditato modi di pensare queste relazioni nel campo dell'educazione, modi che oscillano tra due poli, nessuno dei quali, preso singolarmente, soddisfa pienamente: il primo, che privilegia un insegnamento di contenuti, di saperi sui diritti dell'uomo e sulla cittadinanza democratica, si richiama alla ragione che viene ritenuta la fonte, l'origine di comportamenti conformi con questi saperi; il secondo ritiene che solo l'esperienza può far nascere una consapevolezza profonda dell'esigenza di agire in accordo con i diritti dell'uomo e la cittadinanza democratica: alla base di comportamenti appropriati ci sarebbe quindi la forza di tale necessità.

5.1. DESTINATARI E AMBITI DI INTERVENTO: TUTTE LE PERSONE, TUTTE LE ISTITUZIONI

L'ECD si rivolge a tutti i soggetti, quale che sia il loro status e il loro ruolo nella società. Essa non può in nessun caso essere riservata a coloro che sono ai margini della società o sulla strada dell'esclusione. Certamente, per que-

ste persone la conoscenza dei loro diritti è indispensabile, affinché possano sfuggire ai processi di esclusione. Ma la conoscenza dei diritti e dei doveri è altrettanto necessaria per coloro che sono chiamati ad esercitare il potere a tutti i livelli della società, in particolare per coloro che partecipano dell'autorità pubblica. L'ECD non può essere il mezzo utilizzato dalle persone che detengono una autorità per imporre una sorta di accettazione sociale agli altri. La prima responsabilità "citoyenne", per quanto sia pertinente qui una tale classificazione, è quella delle persone che hanno più potere e responsabilità nella società.

L'ECD va ben oltre quindi l'universo scolastico dove era inizialmente praticata. Essa si afferma come un'esigenza che accompagna la persona lungo tutto l'arco della vita e nei diversi ambiti della sua esistenza. I "siti della cittadinanza", orientamento prioritario del progetto ECD, illustrano l'importanza di questo nuovo approccio. La loro presentazione precede qui ciò che viene detto sulla scuola e sugli altri luoghi di possibile intervento per la cittadinanza democratica.

5.2. I "SITI DELLA CITTADINANZA"

"I siti della cittadinanza sono forme nuove, o innovative, di gestione della vita democratica. Si tratta di iniziative prese a diversi livelli (centro, istituzione, collettività, quartiere, città, Regione, ecc.) grazie alle quali i partecipanti si sforzano di definire e mettere in pratica i principi della cittadinanza democratica moderna. Il sito è una pratica, o un insieme di pratiche, che illustrano il significato attuale della nozione di cittadinanza e le strutture che la sostengono": così viene definito questo concetto peculiare del progetto "Educazione alla cittadinanza democratica" nel rapporto delle attività 1998⁸. I siti rappresentano così un altro modo

⁸ (DECS/CIT (98) 38 rév.)

di mettere in pratica l'educazione alla cittadinanza democratica rispetto agli approcci tradizionali che privilegiano il radicamento nelle istituzioni esistenti, in particolare le istituzioni scolastiche. Essi si rivelano così adatti a lavorare con quei giovani che vivono male nella scuola o che ne sono a margine per lavorare nella prospettiva di un'educazione lungo tutto l'arco della vita.

I siti e il modo di definirli, di studiarli, di valorizzarli mettono in luce con chiarezza i nuovi orientamenti dell'ECD. Così, ad esempio, i siti riguardano iniziative assai varie, incoraggiano i partenariati e fanno quindi intervenire una pluralità di attori sociali, esplorano diverse forme di partecipazione e combattono l'esclusione, ecc; si basano su valori e processi democratici, mirano a promuoverli e ad approfondirli. I siti sono luoghi in cui al tempo stesso prendono corpo le competenze dell'ECD e in cui le azioni compiute mirano alla costruzione e al rafforzamento di tali competenze. I siti sono quindi in grado di comprendere iniziative varie: il coordinamento con progetti locali, l'istituzione di commissioni per la comunicazione interculturale tra diverse comunità come strutture di mediazione, l'apprendimento da parte di giovani nati in quartieri difficili dei loro diritti e responsabilità, progetti di riconciliazione tra comunità separate da una guerra, l'introduzione di un clima democratico a scuola, ecc.⁹. Dovunque si svolgano, queste iniziative creano spazi di espressione e di negoziazione, identificano bisogni di formazione, sottolineano l'esigenza che le autorità adottino un atteggiamento di apertura e di ascolto. Una prospettiva importante per la costruzione di uno spazio democratico europeo è costituita dalla possibilità di far interagire tra loro questi siti, utilizzando in particolare le risorse delle nuove tecnologie. Tale dialogo è un modo per

fare uscire le persone interessate da un ambiente spesso troppo ristretto e chiuso, di scambiare esperienze, di stimolare nuove iniziative.

5.3. LE PRATICHE IN AMBITO SCOLASTICO

La scuola è oggi al centro di numerose discussioni. Non è questa la sede per analizzare gli argomenti molto contraddittori che vengono utilizzati e gli imperativi, anch'essi contraddittori, che pesano sempre più fortemente sull'istituzione educativa. Così, ad esempio, come assicurare un minimo di uguaglianza nell'accesso al sapere e nella costruzione delle competenze dal momento che anch'essa è un'istituzione che, rispondendo alle aspettative della società, classifica, gerarchizza, esclude? Come fare in modo che il riconoscimento della diversità, diversità culturale, ma anche diversità di intelligenze e di modi di apprendere, non significhi rinchiudersi nei particolarismi e non conduca ad un allargamento delle disuguaglianze? Ricordiamo semplicemente, per l'educazione alla cittadinanza democratica, che la scuola fallisce laddove fallisce la società e che essa resta, assai spesso, la sola istituzione stabile che accoglie un'intera fascia d'età e tenta di combattere ciò che minaccia la coesione sociale. Ma, anche qui, la scuola non può da sola ristabilire una coesione sociale e trasmettere valori quando è inserita in un mondo in cui questa stessa coesione si sfalda o cambia forma molto rapidamente, un mondo in cui questi valori sono quotidianamente attaccati dalla violenza fisica e morale, o dall'importanza crescente di una competizione finanziaria che ignora la stessa idea di solidarietà, violenze e competizione che vengono trasmesse quotidianamente dai media.

Al di là dei giudizi di cui è oggetto e dei

⁹ Si veda il documento: DECS/EDU/CIT (99) 40.

cambiamenti che essa conoscerà, la scuola resta un'istituzione essenziale per l'educazione alla cittadinanza democratica. È a scuola che è possibile verificare i tre ambiti di competenze identificati nella prima classificazione: competenze cognitive, competenze etiche e competenze legate all'azione. Ci sono tre diversi modi in cui essa può farsene carico:

- la vita scolastica, vale a dire tutto ciò che riguarda la scuola come luogo di vita, di relazioni sociali, con le sue regole collettive, i conflitti tra le persone, i momenti e le occasioni di collaborazione, ecc.;
- gli stessi insegnamenti disciplinari, che sono la ragion d'essere della scuola;
- i momenti, i luoghi e le possibilità di iniziativa lasciati agli studenti al di fuori delle attività didattiche vere e proprie.

Quali che siano le modalità scelte per inserirla, ricordiamo che l'ECD deve intrecciare strettamente la costruzione delle conoscenze, la pratica e le azioni con la riflessione critica su entrambe, al fine di lavorare sui principi e sui valori che sottendono tale educazione e renderli espliciti. Se la scuola vuole educare alla cittadinanza democratica, essa deve costantemente assicurarsi che i modi in cui opera non siano in contrasto con i diritti dell'uomo. Non si tratta di trasformare la scuola in un forum permanente, ma piuttosto di istituire, come avviene in parecchi contesti, strutture di dialogo, di scambio, di regolazione, di partecipazione. Insistiamo da un lato sulla necessità di introdurre momenti in cui gli allievi siano in grado di prendere iniziative e di esercitarsi alle responsabilità, dall'altro sull'importanza di sviluppare modalità di funzionamento della scuola che consentano ad ogni soggetto, giovane e adulto, di vedere rispettati i propri diritti. Sono gli stessi principi fondamentali su cui si fondano i siti della cittadinanza.

L'educazione scolastica si basa su contenuti di insegnamento e di formazione rag-

gruppati in insiemi normalmente chiamati discipline o materie. Dal punto di vista dei comportamenti e delle relazioni tra le persone, tutte le materie sono interessate, poiché le situazioni di insegnamento e di formazione vedono la presenza di individui le cui azioni devono rispettare i principi dei diritti dell'uomo. Una volta di più, non insisteremo mai abbastanza sulle competenze di ascolto, di dialogo, di partecipazione, di responsabilità.

Sul piano dei contenuti, le quattro dimensioni – politica e giuridica, sociale, economica e culturale – si collocano evidentemente in primo piano. Ciò conferisce una posizione privilegiata a tutte le discipline che appartengono alle scienze sociali, discipline che, studiando 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 e sono in relazione con valori e specifiche concezioni dell'uomo.

Se le scienze sociali svolgono un ruolo evidente, altre materie rappresentano solidi punti d'appoggio per l'ECD. Diversi studi ne danno testimonianza. È il caso delle lingue moderne e dell'educazione artistica, di tutto ciò che riguarda la creazione e gli scambi culturali. Apprendere una lingua vuol dire anche apprendere una cultura, un'altra maniera di categorizzare e di identificare il mondo, di esprimere e quindi di costruire il proprio pensiero e le proprie emozioni. Sviluppare l'educazione artistica vuol dire apprendere altri linguaggi, oltre a quelli verbali, per dire il mondo e la propria personale relazione con esso, significa anche incontrare le opere degli altri.

Tutto ciò allarga notevolmente il numero delle iniziative e delle azioni necessarie per costruire le competenze che sono alla base della cittadinanza democratica. Anche le scienze

offrono un contributo essenziale, da un lato sotto il profilo dei contenuti, in quanto viviamo in un mondo sempre più segnato dalla scienza e dalla tecnologia, dall'altro sotto il profilo dei metodi e della formazione intellettuale, critica in particolare, attraverso lo sviluppo del gusto per la verità, la ricerca della precisione nel ragionamento e nell'espressione linguistica, il richiamo all'immaginazione.

A questa breve lista di materie di insegnamento tradizionalmente presenti nelle scuole secondarie, e, in parte, nelle scuole elementari, aggiungiamo le nuove tecnologie che, nella diversità dei loro supporti materiali, delle loro potenzialità e dei loro utilizzi, hanno un ruolo nell'ECD. La loro comprensione e il loro controllo favoriscono anche l'introduzione di altre competenze, la cui acquisizione è compito dell'educazione e della formazione.

Quali che siano le materie e i contenuti in gioco, tutti gli studi recenti insistono sull'autonomia dell'allievo, dell'apprendente, sui metodi attivi basati sull'iniziativa, sulla scoperta, sullo spirito di ricerca, sulla responsabilità, sull'esperienza costruita in modo rigoroso e consapevole.

Infine, la scuola è investita con forza da fenomeni che, fino ad una data recente, erano in gran parte esterni alla sua vita quotidiana, fenomeni oggi raggruppati sotto il termine generale di "violenza". Gli studi sulla violenza nella scuola degli ultimi dieci anni invitano ad evitare qualunque generalizzazione frettolosa. È necessario una volta di più tener presente la diversità delle situazioni e la diversità degli atti che vengono tutti raggruppati sotto il termine "violenza". Questo riconoscimento della diversità è assolutamente necessario per non adottare schemi erronei di interpretazione e per evitare di produrre iniziative e decisioni che non farebbero che aggravare il male. Se la scuola

non può tutto, se non può da sola riparare i mali della società e se essa stessa è attraversata dai conflitti e dalle contraddizioni delle nostre società, il suo contributo al riconoscimento e alla risoluzione dei problemi posti dalla violenza è essenziale. Come per altre realtà e quasi in modo archetipo, tutti gli studi su questo fenomeno concordano nel dire che questo riconoscimento deve realizzarsi nel vivo delle situazioni specifiche, che esso richiede un impegno deciso degli adulti, una cooperazione tra di loro, un lavoro regolare e paziente di dialogo con gli allievi e i giovani, l'istituzione di luoghi di parola, di modalità di soluzione dei conflitti che richiamino gli uni le idee di mediazione, le altre, nei casi più gravi, gli strumenti della giustizia. Tali azioni si compiono sempre in riferimento ai principi e ai valori dei diritti dell'uomo. Ad esempio, la soluzione dei conflitti implica il ricorso ad un terzo e al dibattito. Ne deriva l'importanza dell'atteggiamento degli adulti e della loro responsabilità: non si può, infatti, esigere maggior senso di responsabilità da parte dei giovani e comportarsi poi come se queste situazioni fossero di scarso rilievo.

Infine, un'attenzione particolare deve essere rivolta alle vittime. La legge punisce, la legge protegge, la legge ripara o, più esattamente, la legge chiede a coloro che detengono il potere e la responsabilità di fare in modo che le trasgressioni e i delitti siano puniti, che le vittime siano risarcite e compensate e che le persone siano protette contro qualunque attentato ai loro diritti.

Un ultimo aspetto importante della scuola riguarda una educazione ai diritti. Se nella maggior parte degli Stati i giovani raggiungono la pienezza dei loro diritti con la maggiore età, per lo più all'età di 18 anni, essi non sono per questo sprovvisti di diritti fino a questa età. Conviene allora iniziarli all'esercizio di questi diritti e al loro significato.

5.4. L'EDUCAZIONE LUNGO TUTTO L'ARCO DELLA VITA E ALTRI AMBITI

Un altro ambito dell'ECD è l'educazione o la formazione lungo tutto l'arco della vita. Su questo punto l'accordo è unanime. Oggi è impensabile considerare che la formazione di una persona sia completata una volta che abbia lasciato la scuola o l'università. Inoltre, l'istruzione scolastica è un diritto riconosciuto in tutti gli Stati democratici e la traduzione operativa di questo diritto è rappresentata dallo sviluppo di istituzioni ad hoc; lo stesso deve avvenire per la formazione lungo tutto l'arco della vita. Ciò richiede politiche economiche ed educative generali. Questo tipo di formazione non è ridicibile solo alla dimensione tecnica e professionale; essa deve coinvolgere la persona, il lavoratore e il cittadino. Sia che essa sia volta a mantenere alto il livello di qualificazione di alcuni o a facilitare il reinserimento degli esclusi, la dimensione della cittadinanza è sempre presente.

Tra i destinatari della formazione lungo tutto l'arco della vita, dedicheremo uno spazio particolare ai responsabili dell'educazione e della formazione, sia che queste vengano dispensate nella scuola o in altri contesti istituzionali. Troppo spesso i poteri pubblici evitano di trarre tutte le conseguenze utili dalle affermazioni riguardanti l'educazione e la formazione alla cittadinanza democratica, per quanto concerne la formazione dei formatori. L'importanza attribuita ai formatori si lega alla preoccupazione di raggiungere quante più persone e gruppi possibile, e alla necessità per fare ciò di appoggiarsi ad "intermediari" formati esplicitamente per questo compito.

I contesti in cui l'ECD diventa operativa lungo tutto l'arco della vita sono assai numerosi. Ce ne sono di particolarmente importanti come i luoghi di lavoro e, tra essi, l'impresa. An-

che se è vero che quest'ultima non ha come finalità la formazione dei cittadini, come ogni altra istituzione sociale, deve funzionare nel rispetto dei diritti della persona, sia che si tratti di diritti individuali o di diritti la cui espressione è collettiva. Sotto questo profilo l'impresa è anch'essa un luogo di formazione alla cittadinanza.

Infine, torniamo una volta ancora sull'attenzione particolare che è necessario prestare alle persone e alle istituzioni che, in un modo o nell'altro, sono, o saranno depositarie di una autorità su altri soggetti. A questo titolo, tutti gli sforzi per introdurre una formazione alla cittadinanza democratica nelle istituzioni di insegnamento superiore, nei media o nelle istituzioni pubbliche come la polizia o la giustizia non sono solo auspicabili ma indispensabili. Ancora una volta è importante ascoltare, riconoscere le iniziative della società civile, concepire l'autorità pubblica come servizio ai cittadini.

5.5. APPROCCI CONVERGENTI, DIFFICOLTÀ SIMILI

Tutte queste pratiche ed esperienze, tutti questi luoghi e siti fanno emergere esigenze convergenti. Dovunque si sottolinea l'importanza del dialogo, dell'ascolto, del riconoscimento del valore della parola altrui, riconoscimento che richiede di attribuire potere a questa parola e quindi alle persone che la enunciano. Dovunque lo spirito di iniziativa, di partecipazione, di responsabilità è valorizzato, questo richiama atti, realizzazioni che richiedono un impegno di persone e di tempo. È là che possiamo meglio osservare l'ECD come processo. I partenariati e le collaborazioni sono sempre di rigore tra persone, tra associazioni, ONG e altre, tra associazioni e autorità, in specie locali. È all'interno di questo dialogo, di queste iniziative, di questi partenariati che si vive e si

costruisce il rapporto con l'altro, con gli altri. Infine, nelle situazioni più esplicitamente dedicate alla formazione, l'accento è posto sugli studi di caso, come esempi da risolvere e come mezzi per dare sostanza ai principi ed ai valori della cittadinanza democratica.

Tuttavia la situazione è ben lungi dall'essere idilliaca. L'ECD incontra molte difficoltà: tali difficoltà rinviano per lo più a differenti fattori e differenti realtà che abbiamo presentato brevemente con il contesto. In alcuni casi sono le condizioni socio-economiche ad essere problematiche; l'esclusione dalle forme privilegiate d'inserimento nella società, specialmente il lavoro, rende difficile qualunque apprendimento di diritti e responsabilità. In altri casi sono le credenze e il senso comune che ostacolano la cittadinanza democratica: le persone non hanno fiducia in una modalità di soluzione dei conflitti che rispetti i principi democratici, e la forza, o addirittura la vendetta privata, rimane la tecnica di regolazione più diffusa. Altri non vedono perché si dovrebbero rispettare i principi democratici quando la competizione fa vincere i più forti, e di conseguenza perdere i più deboli, quando troppo spesso l'imbroglione ha la meglio e, per coloro che non hanno accesso ai paradisi fiscali, non restano che i paradisi artificiali. Altri ancora sottolineano i limiti delle pratiche di partecipazione e di apertura dentro le scuole: anche se questo orientamento non è messo in discussione, esso si scontra con numerose resistenze, sia da parte degli adulti che dei giovani. Tra i primi, gli insegnanti spesso non sono stati formati in questo senso e si rifugiano nei vincoli dei programmi e dei curricoli, le autorità scolastiche sono riluttanti a rinunciare ad una parte del loro potere, la presenza dei genitori è sentita come problematica e a volte persino in contrasto con gli orientamenti programmati. Quanto agli studenti, essi mancano della fiducia necessaria per impegnarsi,

trovano noiose le riunioni dei consigli in cui è prevista la loro presenza, hanno spesso la sensazione che la loro voce non venga per nulla ascoltata, ecc. Se consideriamo le difficoltà, è importante tener conto anche della differenza delle situazioni secondo gli Stati e la loro storia. Numerosi studi distinguono tra Stati ex-comunisti e gli altri, visto che i primi hanno conosciuto un lungo periodo totalitario che li ha tenuti lontani dalle istituzioni democratiche. Questa distinzione è da usare con cautela. Innanzi tutto questi Stati non hanno la stessa storia, in quanto alcuni di loro hanno conosciuto un'esperienza democratica prima della Seconda Guerra Mondiale, mentre altri ne hanno avuto un'esperienza limitata o nulla. In secondo luogo, tra gli altri paesi, alcuni sono stati assoggettati a lunghi periodi di dittatura. Infine gli Stati di antica democrazia sono colpiti dalla crisi dei legami sociali e politici, che pone sfide e problemi che dobbiamo tutti affrontare e risolvere, appoggiandoci sui principi e sui valori della cittadinanza democratica e dei diritti dell'uomo.

6. ALCUNI RISCHI E PERICOLI

Dopo aver proposto le loro riflessioni sui concetti e le loro classificazioni delle competenze, diversi autori mettono in guardia contro un certo numero di rischi e pericoli. Riprendiamo qui quelli che sono citati più frequentemente, ivi compresi alcuni già menzionati:

- l'allargamento all'infinito delle competenze perseguite dall'ECD e degli ambiti interessati. Al limite, dato che il cittadino è persona informata e responsabile, capace di intervenire nel pubblico dibattito e di effettuare scelte, niente di quello che è umano gli dovrebbe essere estraneo, niente di quello che si vive nella società dovrebbe essere estraneo alla cittadinanza democratica. Il rischio è reale e possiamo os-

servare molte situazioni in cui, in nome di tale allargamento, l'ECD si riduce paradossalmente ad insegnare comportamenti collettivi conformi alle nostre abitudini culturali. Questo aspetto dell'educazione è sovente molto importante, ma l'ECD deve occuparsi in un modo o nell'altro delle questioni del potere e del diritto, altrimenti non è né "citoyenne", né democratica;

- la burocratizzazione delle istituzioni per la formazione e l'educazione e la mancata condivisione del potere da parte di insegnanti e formatori. La questione si pone già nelle istituzioni scolastiche, ed è ancora più presente nella formazione degli adulti: bisogna ascoltare con attenzione la parola degli allievi o delle persone in formazione. Il loro punto di vista è, a priori, autentico e conviene ascoltarlo e considerarlo come tale, anche se esso è, al tempo stesso, l'oggetto, l'obiettivo o il supporto dell'azione di formazione e di educazione;
- la limitazione dell'ECD alle situazioni difficili. Abbiamo già denunciato la tendenza frequente ad interessarsi dell'ECD solamente nei confronti di persone a rischio di esclusione o in contesti sociali ed economici difficili. Se si dimentica il nocciolo duro della cittadinanza e delle competenze che questa richiede, il rischio è quello di ridurla ad una generica serie di norme di comportamento che, quale che sia la qualità degli insegnanti o dei formatori, diventa un'impresa di normalizzazione dei corpi e degli spiriti. Lo stesso nocciolo duro invita a prestare altrettanta attenzione all'educazione e alla formazione di coloro che sono nella posizione di esercitare delle responsabilità sociali o di essere depositari di una parte dell'autorità pubblica. Enfatizzare le idee di responsabilità e di partecipazione, implica che si accetti un rischio importante, quello di una condivisione del potere.

Si sente troppo spesso suggerire che la responsabilizzazione di persone più o meno ai margini finirebbe con il dare loro dei diritti e li condurrebbe a dimenticare i loro doveri, come se si avesse paura che questi "esclusi" reclamassero i loro diritti, diritti che coloro che hanno il potere preferiscono continuare a controllare;

- la riduzione dell'ECD al locale, ai gruppi che si incontrano nella vita quotidiana. Un lavoro in questa direzione è assai utile e l'integrazione locale è una condizione spesso necessaria per la costruzione della propria identità. Tuttavia, in un mondo sempre più aperto, specialmente grazie alla circolazione dei beni, in particolare dei beni culturali e dell'informazione, sono presenti altri punti di riferimento ed è necessario che essi vengano tenuti presenti, in collegamento o non con il locale. Infine non bisogna dimenticare che se alcune persone sono in difficoltà a livello locale e se la lotta contro la loro esclusione passa attraverso il loro reinserimento a questo livello, altri pensano invece su scala continentale e globale. Pensare in questa dimensione è una competenza anch'essa necessaria per comprendere ed esercitare i propri diritti di cittadinanza;
- l'ambiguità delle parole e la loro riduzione a ciò che ci è più utile in un dato momento. Ci siamo sforzati di analizzare il più spesso possibile i concetti e le competenze dell'ECD, mettendoli in discussione e anche in tensione dialettica. Nessuno di questi concetti e nessuna di queste competenze possono essere considerati entro limiti rigidi e con significati chiusi, stabili e univoci. Così, ciascuno di essi deve essere costantemente rivisto sia da un punto di vista teorico che in riferimento al contesto in cui viene utilizzato e alla situazione specifica. La parola "tolleranza" è un ottimo esempio al riguardo;

- lo slittamento del politico verso il culturale. I fenomeni attuali di mondializzazione e la crisi delle nostre istituzioni politiche democratiche inducono alcuni a ricercare nell'ambito culturale l'affermazione di nuovi diritti in grado di riconoscere entità collettive diverse da quelle che hanno finora dominato l'universo politico democratico. Economia di mercato, democrazia e stati democratici, diversità culturale, identità collettiva e libera circolazione delle persone (fino a un certo punto), delle idee (sotto il controllo di alcune potenti società), dei beni (sempre di più), altrettanti concetti e realtà che continuiamo ad interrogare sia per se stessi che per i rapporti che intrattengono tra loro.

PUNTI IN SOSPESO

La cultura dei diritti dell'uomo e la cultura democratica non arrivano come l'influenza! Non è naturale, innato, considerare gli esseri umani come uguali o affermare che tutti partecipano alla formulazione della legge, che la libertà è il primo bene dell'umanità e l'apertura

agli altri una condizione privilegiata della sua esistenza. Tutto ciò deve essere insegnato e di conseguenza richiede l'impegno di persone, di educatori e di formatori. Quali che siano le loro convinzioni, le loro azioni non avranno un grande impatto se la società e i poteri, siano essi pubblici o privati, li sostengono solo con dei discorsi e, più ancora, se i loro atti vengono a negare i diritti dell'uomo e della democrazia. L'ECD non ha senso se non trova una reale corrispondenza con il resto della società. Niente può essere dato per scontato e i bisogni sono forti. È importante tenere sempre a mente il contributo teorico e pratico offerto dal concetto di cittadinanza democratica. Alcune parole chiave, ricorrenti in questo studio, ricorrono anche nei documenti del Consiglio utilizzati per la sua elaborazione: libertà, uguaglianza, partecipazione, responsabilità, solidarietà. Libertà come capacità di azione, uguaglianza come accesso a tutti i beni e ai servizi fondamentali per la salvaguardia della dignità umana, responsabilità nei confronti di sé, degli altri, e del futuro del mondo. Essi sono e restano il nocciolo duro dell'Educazione alla Cittadinanza Democratica.