

CONTRIBUTO TEORICO

L'anno europeo della cittadinanza attraverso l'istruzione

Valerio Pensabene

Nelle intenzioni del Consiglio d'Europa questo Anno Europeo non deve essere vissuto come una semplice "campagna" che si concluderà con la fine del 2005 perché il suo programma, sintetizzato nello slogan " Imparare e vivere la democrazia ", ci rimanda ad un tema cruciale del nostro tempo: l'educazione, sia formale che non formale, in una prospettiva di lifelong lifewide learning , sta alla base dello sviluppo della cittadinanza attiva e della promozione della cultura democratica e, a questo proposito, è bene ricordare che l'Educazione alla Cittadinanza Democratica e l'Educazione ai Diritti Umani (EDC/HRE) sono area prioritaria per il Consiglio d'Europa sin dal 1997 .

Questo spiega l'interesse dell'Unione Europea per il potenziamento dell'istruzione e della formazione permanente che si è manifestato negli anni seguenti con l'elaborazione di alcuni documenti fondamentali e tuttora imprescindibili, tra i quali occupa una posizione centrale il Memorandum, il cui Messaggio chiave n. 6 ("Un apprendimento sempre più vicino a casa") in particolare pone l'accento sulla dimensione locale intesa come ambito privilegiato per l'esercizio della cittadinanza attiva.

La crescita dell'attenzione e dell'interesse verso le comunità locali per la gestione attiva e partecipata dei problemi umani e sociali, al fine di migliorare la qualità della vita, è un fenomeno che si è affacciato sulla scena politica, nell'accezione più ampia del termine, proprio in corrispondenza della maturazione del processo di globalizzazione. Anche se probabilmente non esiste un rapporto di causa-effetto fra questi due eventi, la riscoperta dei valori dell'identità personale, culturale, sociale e il bisogno di avere radici si oppongono di fatto ai principi veicolati dalla globalizzazione neoliberista basati sul disinteresse per il bene comune e su modelli consumistici, imposti dal mercato, tendenti all'omologazione individualistica.

La rinnovata sensibilità verso il senso di appartenenza e la volontà di partecipazione concreta alla propria comunità locale per garantirne lo sviluppo economico e culturale, se non in alcune "aree deboli" addirittura la sopravvivenza, si muove invece verso la ricerca di nuove forme di azione comunitaria assumendosi responsabilità diverse e articolate nell'affrontare i bisogni della collettività. Una maggiore partecipazione alle scelte istituzionali si oppone così in modo consapevole ad un malinteso "ritorno al privato" che in realtà vorrebbe lo smantellamento dello Stato democratico, cedendo alle leggi del mercato la gestione dei servizi di cui i cittadini hanno bisogno e affidando alla famiglia, al volontariato, agli individui il compito di arrangiarsi. Le iniziative nella comunità locale non vanno infatti vissute come un'alternativa alle politiche sociali e formative dello Stato, ma come un'integrazione volta ad accrescerne l'efficacia.

In questi ultimi anni la comunità locale è stata vista troppo spesso come un agglomerato di consumatori, piuttosto che di liberi cittadini, a cui destinare progetti più o meno mirati nell'ambito di un mercato dei servizi sempre più privatizzato o convenzionato. Tali modelli e procedure però convincono sempre meno e comincia a farsi strada una nuova percezione di sé da parte della comunità come soggetto collettivo in grado di prendere coscienza della propria situazione reale e di far sentire la propria voce in merito alle decisioni che lo riguardano. Questa maturazione comporta in genere un conseguente salto di qualità: dalla semplice rilevazione dei bisogni si passa alla consapevolezza delle risorse/competenze presenti nel tessuto sociale, mettendo in moto processi di sviluppo a tutto campo della comunità.

I riferimenti culturali e normativi della nuova Educazione degli Adulti ad esempio, grazie anche alle indicazioni che sono giunte dall'Unione Europea , mettono in evidenza che le dinamiche sociali dei processi di inclusione/esclusione rimarcano il valore strategico delle politiche per l'istruzione e la formazione permanente, fattori essenziali per la promozione dello sviluppo locale. Emerge quindi la necessità di formulare programmi generali e specifici che facciano dell'apprendimento in età adulta la leva fondamentale per acquisire una cittadinanza attiva e prevenire efficacemente l'esclusione sociale, agevolare l'accesso alla ri-qualificazione culturale e professionale, assicurare risposte corrette alla richiesta di pari opportunità e di autorealizzazione, favorire i processi di alfabetizzazione funzionale volti ad acquisire le competenze di base irrinunciabili per potersi muovere in modo autonomo e consapevole nei propri ambiti di vita quotidiana.

E' bene tuttavia precisare che per sviluppo locale nella fattispecie si intende preliminarmente un processo di cambiamento, che si innesca una volta che i cittadini hanno preso coscienza delle loro condizioni, sia per quanto riguarda limiti e bisogni e quindi la spinta al superamento dell'esistente percepito come ormai inadeguato sia per quanto riguarda potenzialità e risorse e quindi le prospettive di fattibilità, attraverso azioni di empowerment sociale . A questo proposito è necessario potenziare le reti sociali e le "piccole" autonomie (associazioni, scuole, sindacati, ecc.) perché sappiano integrarsi fra loro così da potersi interfacciare proficuamente con le comunità più estese di cui fanno parte (province, regioni). Il problema a questo punto è come allargare la base della partecipazione attraverso attività di progettazione seguendo un percorso collettivo di realizzazione del programma di rinnovamento, elaborato secondo un approccio concertativo di condivisione non solo delle tappe previste ma anche dei passaggi successivi. Si tratta infatti di individuare modelli di progettazione di possibili scenari futuri di cambiamento e di programmazione della nuova comunità locale per evitare il rischio di appiattimento sulla ricerca di una rapida soluzione, pur indispensabile, dei problemi contingenti.

Il senso di lavorare per il "bene comune", che è alla base della comunità come depositaria di valori umani, è il senso costruttivo dell'azione che fonde la sfera personale con quella politica, fornendo all'individuo non solo la possibilità di adattarsi al contesto ma di operare per cambiarlo aderendo alla cultura della partecipazione, rispettosa della complessità del sociale, disponibile al confronto con altri attori individuali o collettivi e alla co-progettazione e attenta a delineare ipotesi di cambiamento non autoreferenziali, modificando le regole e il comportamento delle istituzioni e il clima stesso della comunità, puntando a sconfiggere la convinzione piuttosto diffusa dell'impotenza ad agire, dello scetticismo nei confronti della reale volontà e capacità delle istituzioni di intervenire fattivamente nel contesto di loro pertinenza.

Bisogna dunque attuare un cambiamento radicale nella direzione e nella gestione delle istituzioni, oltre che nella cultura della formazione presente nella società civile, per incoraggiare l'integrazione, rimuovere le circostanze che favoriscono l'esclusione, contribuire all'occupabilità, per creare insomma le condizioni che consentono l'esercizio della cittadinanza attiva. Ciò significa che si deve operare per un incremento significativo di tutte le occasioni di istruzione e di formazione formale, non formale e informale e per la messa a punto di nuove modalità di programmazione e di integrazione che coinvolgano capillarmente una pluralità di soggetti (enti, istituzioni, associazioni, singolarmente o in rete fra loro), facendoli convergere, ognuno per la sua specificità, verso un obiettivo comune: l'oggetto di iniziativa settoriale va riletto da ciascun attore locale in chiave sistematica, secondo linee condivise di programmazione di un'offerta formativa integrata che tenga conto dei reali bisogni dei cittadini. E' ormai indiscutibile che il processo concreto dell'integrazione si

realizza nel tessuto socioeconomico e culturale del territorio e che in esso devono coniugarsi sia l'esercizio affidato dal D.L.vo 112/98 a Regioni, Province e Comuni della competenza nel settore dell'EdA sia il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118 della Costituzione che assegna ai cittadini il compito di concorrere alla costruzione della Repubblica mediante l'esercizio di poteri e di responsabilità proprie e dirette .

Se l'interesse non è quello di costruire semplicemente un sistema con i suoi apparati, ma di assicurare maggiori opportunità per l'esercizio del diritto personale alla formazione lungo tutto il corso della vita, il modello tradizionale di sistema mostra le sue insufficienze; nell'EdA infatti la crescita strutturale del sistema integrato si accompagna con la percezione dell'importanza di un suo raccordo funzionale con l'insieme delle politiche sociali, oltre che occupazionali. Il livello locale è la sede non solo del processo di programmazione territoriale dell'offerta formativa integrata e dell'azione di coordinamento e di governo svolta dal Comitato Locale , ma anche dell'attività delle istituzioni pubbliche e private operanti nel settore dell'EdA ad esso afferenti, che trovano nel Consorzio (o altra forma associativa consona) l'organismo operativo, in cui si identifica di fatto il sistema integrato, per le attività di formazione e di quelle a loro supporto . Per questo motivo ogni proposito innovatore non può prescindere da un'attenta analisi dell'esistente per far diventare il lifelong "local" learning un diritto individuale ed una responsabilità collettiva.

Nell'EdA il nodo problematico non è costituito tanto dal rilascio di titoli, quanto dall'assicurazione di opportunità di sviluppo intellettuale per tutta la popolazione al fine di mettere ciascuno in grado di poter modificare, migliorandole, condizioni di vita e di lavoro secondo le proprie aspettative e di acquisire nel contempo la consapevolezza del proprio ruolo nella collettività così da saper assumere rischi e responsabilità per sostenere il diritto ad una società le cui strutture incoraggino la crescita di cittadini e non di sudditi: solo uomini e donne liberi e responsabili possono infatti creare quel capitale sociale di fiducia, solidarietà e interdipendenza che è indispensabile per un'elevata qualità della vita in una comunità fondata sulla cultura dell'apprendimento permanente. V. il sito www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/E.D.C/

L'apprendimento permanente è stato riconosciuto da successivi Consigli europei, segnatamente quelli di Lisbona e Feira (2000), di Stoccolma (2001) e di Barcellona (2002), come un fattore chiave per garantire la competitività e la prosperità economica, la cittadinanza attiva, la coesione sociale e la realizzazione delle aspirazioni personali degli individui che dovrà dare un importante contributo allo sviluppo locale e regionale di tutta l'Unione europea.

"Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente" del 30 ottobre 2000. "Gli obiettivi futuri e concreti dei sistemi d'istruzione e di formazione" del 14 febbraio 2001. "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente" del 21 novembre 2001.

"La gestione regionale o locale ha acquisito in questi ultimi anni un'importanza sempre maggiore quanto più si rafforzava l'esigenza di processi decisionali e di servizi "vicini alla gente". L'offerta d'istruzione e di formazione costituisce un settore politico interessato da tale tendenza, in quanto la maggior parte della gente, dai più giovani alla terza età, si forma su base locale . (.) Inoltre, è soprattutto a livello locale che le organizzazioni della società civile e le associazioni sono insediate ed hanno accumulato un'importante riserva di conoscenze e di esperienze sulle comunità di cui esse fanno parte. (.) l'istruzione e la formazione permanente sono la forza motrice della rigenerazione regionale . L'agglomerazione, punto di incontro di gruppi e di idee in costante evoluzione, è sempre stata una calamita per l'innovazione e gli scambi di opinione". Cfr. pp. 21 e 22 della versione italiana del Memorandum cit.

Quando nel 1994 furono firmati gli Accordi di Marrakech, che sancirono la nascita dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), si stabilì che entro il 2000 si dovessero avviare negoziati relativi ad un accordo sul commercio dei servizi. Nacque così il cosiddetto Gats (in italiano, Accordo generale sul commercio dei servizi), che comprende 160 settori, dalle telecomunicazioni ai servizi bancari, dalla sanità all'istruzione. E' evidente che la commercializzazione dei servizi educativi comporta rischi di iniquità, discriminazione e approfondimento delle disparità e potrebbe portare allo smantellamento del sistema pubblico d'istruzione.

In realtà in Italia non si è andati molto oltre il Documento della Conferenza Unificata Governo, regioni, province, comuni e comunità montane per "La riorganizzazione e il potenziamento dell'e-educazione permanente degli adulti in Italia" del 2 marzo 2000 e la Direttiva del MIUR del 6 febbraio 2001, n. 22.

V. la nota 2 precedente.

Sull'argomento può essere interessante leggere: Arcidiacono, Gelli, Putton (a cura di), Empowerment sociale , FrancoAngeli.

V. in particolare il comma 4, che recita: "Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà". Questo significa che ai cittadini è assegnato un potere che arricchisce ma non sostituisce i poteri e le responsabilità delle istituzioni, che per parte loro non sono sgravate dalla responsabilità di adoperarsi per il bene della collettività.

Il Comitato locale è l'organismo di governo e di promozione dell'EdA integrata (concertazione, programmazione, monitoraggio e valutazione) sotto la regia dell'Ente locale, che ne definisce la composizione, l'organizzazione, i compiti e le funzioni. Cfr. il par. 7.4.c del Documento della CU del 2 marzo 2000, cit.

V. il par. 7.3 del Documento della CU del 2 marzo 2000, cit.

Tra queste si possono prevedere: individuazione e sollecitazione della domanda potenziale, tutoring e accompagnamento, accertamento delle competenze, orientamento formativo e professionale, certificazione dei crediti.