

## La dimensione europea dell'educazione

Antonio Giunta La Spada

È del 2000 l'incontro del Consiglio Europeo che ha determinato una svolta significativa nella storia della cooperazione europea nell'area dell'istruzione e della formazione. Approvando l'obiettivo strategico di trasformare l'Unione entro il 2010 nell'«economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo», il Consiglio Europeo ha riconosciuto per la prima volta il ruolo dell'istruzione come fattore fondamentale dello sviluppo economico e sociale dell'Europa. Per comprendere appieno il rilievo del dopo Lisbona, è importante evidenziare la storia e lo sviluppo di questo processo.

Europa e istruzione: una storia recente Contrariamente a quanto si pensa la cooperazione comunitaria nel settore dell'istruzione è giovane. Il primo programma di attività, approvato da una apposita risoluzione dei Ministri dell'Istruzione, risale appena al 1976. Le aree di intervento a suo tempo individuate identificarono sostanzialmente le principali linee di azione su cui si è fondata per più di venti anni la cooperazione educativa. È questa la fase pionieristica e non strutturata delle azioni pilota e delle iniziative sperimentali. Esse insistono, prefigurando una sorta di ideale continuità d'azione, sulle medesime aree individuate dai Ministri nel 1976:

- la prima è quella che comprende tutte le azioni finalizzate al miglioramento della corrispondenza tra i sistemi di istruzione e quindi fra le altre la raccolta di documentazione, le iniziative di cooperazione in senso lato, gli scambi;
- la seconda è quella collegata all'interazione con il mercato del lavoro e orientata alla formazione professionale e include quasi tutti i progetti che beneficiano dei finanziamenti più cospicui;
- la terza area è comprensiva di tutte le iniziative finalizzate alla realizzazione di una politica di pari opportunità educative per tutti;
- si può inoltre distinguere, trasversale alle prime tre aree, il settore della lingua straniera che per taluni aspetti di strumentalità ha connessioni più accentuate con la prima area. Nel corso di circa venti anni la cooperazione si è lentamente ma progressivamente sviluppata attorno a tali aree. Risalgono a tale fase programmi europei quali *Eurydice*, la rete d'informazione sull'istruzione in Europa, *Arion*, relativo alla formazione in servizio dei funzionari dell'amministrazione, *Lingua* sull'insegnamento delle lingue straniere, *Erasmus* sull'istruzione superiore, *Petra* ed *EuroTecnet* nel settore dell'istruzione tecnica e professionale.

Nel 1992 con il trattato di Maastricht si chiude la fase «sperimentale» e inizia quella «legale». L'istruzione trova con l'introduzione dell'art. 126 una legittimazione formale nei Trattati. Sarà quel breve articolo a rendere possibile l'estensione della cooperazione comunitaria, prima limitata all'istruzione superiore e parzialmente all'istruzione professionale, a tutti i livelli di istruzione. Sarà quell'articolo a fornire la «base legale» per l'avvio alla razionalizzazione delle iniziative e delle esperienze sviluppate sino ad allora e alla loro inclusione nel programma *Socrate*.

Nel 1995, con il Commissario italiano Ruberti, sono quindi approvati *Socrate*, *Leonardo* e *Gioventù*: i programmi di «seconda generazione» riguardanti l'istruzione, la formazione i giovani.

Con più specifico riguardo al comparto dell'istruzione è duplice la linea d'azione comunitaria nei confronti delle politiche nazionali: l'incentivazione della cooperazione tra gli Stati membri; l'integrazione della loro azione. Tale integrazione - va sottolineato - avviene nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati per quanto riguarda i contenuti dell'insegnamento e per quanto attiene all'organizzazione dei sistemi educativi, nonché nel pieno rispetto delle diversità culturali e linguistiche. I principi cui si ispira l'azione comunitaria, sussidiarietà e rispetto delle diversità, sono pertanto confermati in continuità con le linee di orientamento precedenti a Maastricht.

L'azione della Comunità è indirizzata al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri;
- favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo fra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio;
- promuovere la cooperazione tra gli istituti d'insegnamento;
- sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di istruzione degli Stati membri;
- favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socio educative;
- incoraggiare lo sviluppo dell'istruzione a distanza.

Anche la seconda fase dei programmi ricordati, iniziata nel 2000 e che si concluderà nel 2006, presenta le caratteristiche di base che hanno guidato la cooperazione educativa dal suo primo avvio: programmi di partenariato transnazionale, sviluppo di azioni di mobilità, scambio di informazioni e di esperienze. Va detto che nel programma *Socrate* sono accolte nuove aree di intervento come le nuove tecnologie dell'informazione, nuovi concetti si fanno strada come il riconoscimento dell'educazione non formale. Ma il modello base della cooperazione non muta: promozione di progetti transnazionali che facilitano la conoscenza reciproca e lo scambio di esperienze nel rispetto della diversità.

### **Dopo Lisbona: gli obiettivi, le potenzialità**

Dopo Lisbona, si avvia un processo che sarà consolidato dai successivi Consigli a partire da quello di Stoccolma nel marzo 2001: il livello quantitativo e qualitativo della cooperazione comunitaria nel settore dell'istruzione si eleva ulteriormente. Sono cresciute le attese nei confronti delle politiche educative e della formazione. Accanto all'esigenza di garantire una serie di diritti individuali a tutela della mobilità o dell'esercizio di una professione regolamentata, è cresciuta la consapevolezza politica del ruolo dell'istruzione-formazione, del suo rilievo quale variabile fondamentale del processo dello sviluppo economico e sociale, in sostanza della sua centralità per il futuro degli Stati e, pertanto, dell'Unione europea. Questo spostamento verso una percezione più politica, strutturale del ruolo dell'istruzione aveva trovato i primi segnali dell'evoluzione successiva nell'Atto Unico Europeo del luglio '87 ove si riconosce che la realizzazione del grande mercato europeo non potrà prescindere dalla valorizzazione delle sue «risorse umane».

In seguito fu soprattutto il Libro Bianco di Delors del dicembre 1993, *Crescita, Competitività e Occupazione*, ad identificare l'istruzione e la formazione quali fattori determinanti per lo sviluppo delle economie europee e per far fronte alle esigenze della concorrenza internazionale.

Questa nuova centralità dell'istruzione sarà ulteriormente confermata nel Libro Bianco della Commissione *Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva* del 1995 e nel

Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1997 che lancia una strategia europea per l'occupazione riconoscendo un ruolo primario all'istruzione e alla formazione.

Dopo la stagione «sperimentale» e quella «legale», con Lisbona si apre pertanto una fase nuova connotata da una maggiore consapevolezza «politica» in merito alla «centralità» delle politiche educative e della formazione nell'ambito di una strategia più ampia, volta a garantire la realizzazione di una crescita economica sostenibile e insieme una maggiore coesione sociale. Nelle conclusioni del vertice di Lisbona sono per la prima volta i Capi di Stato e di Governo a chiedere ai Ministri dell'Istruzione di avviare una riflessione generale sugli obiettivi futuri dei sistemi d'istruzione incentrata sulle preoccupazioni comuni e sul rispetto delle diversità nazionali. Si innesta così un processo che, attraverso i successivi Consigli europei di Stoccolma e di Barcellona, ha portato il 14 febbraio 2002 il Consiglio e la Commissione ad adottare congiuntamente tre obiettivi strategici e all'interno di questi altri tredici obiettivi concreti.

I tre obiettivi strategici prioritari sono: migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione; agevolarne l'accesso a tutti; facilitarne l'apertura al resto del mondo. In tal quadro si sono poste le tematiche prioritarie proposte dalla Presidenza italiana nell'intento di coniugare la valorizzazione della persona umana come individuo e come cittadino, i bisogni della coesione sociale e le esigenze della competitività e dello sviluppo economico, superando il falso dilemma equità-qualità.

Le potenzialità della nuova fase «politica» sono legate a molteplici fattori:

- un'agenda politica dei Ministri dell'istruzione che trova momenti di verifica al livello più elevato in sede di Consiglio Europeo;
- scansioni temporali prefissate: nel vertice europeo di primavera del 2004 dovrà essere presentata una prima relazione congiunta Consiglio/Commissione sui progressi realizzati nel comune programma di lavoro;
- una forte sollecitazione del governo dell'Unione ad elevare il livello di cooperazione e ad accentuare i c.d. processi di convergenza delle politiche nazionali,
- una flessibilità delle modalità di cooperazione che attenua i vincoli istituzionali posti dai Trattati che, come è noto, non prevedono una politica comune per l'istruzione.

Con riguardo a quest'ultimo punto, la dizione «metodo aperto di coordinamento» sostanzialmente, con notevole creatività neologica, una metodologia flessibile con strumenti diversi (scambi di informazione, valutazioni inter partes, identificazione delle migliori esperienze e soprattutto svolgimento di periodiche attività di monitoraggio e definizione di indicatori e parametri di riferimento). Questi strumenti potranno essere impiegati dalla Commissione Europea e dagli Stati membri per misurare i progressi verso gli obiettivi comuni da raggiungere entro il 2010.

Malgrado la flessibilità dell'approccio, permane una forte resistenza degli Stati più gelosi delle proprie autonome prerogative a definire standard che possano condizionare le scelte politiche nazionali o incidere su delicati equilibri istituzionali (gli Stati federali, «in primis» la Germania, hanno più volte tenuto a sottolineare la volontarietà del processo). Rimane, comunque, una svolta radicale e silenziosa quella che, senza modificare i Trattati, ha determinato alcuni effetti indotti di grande rilevanza:

- la definizione progressiva di orientamenti dell'Unione su obiettivi nodali delle politiche educative e della formazione; - la trasposizione degli orientamenti europei nelle politiche nazionali o, in ogni caso, il loro impatto sulle stesse;
- la determinazione di parametri di riferimento e di indicatori quantitativi e qualitativi;
- lo svolgimento periodico di attività di verifica dei programmi realizzati rispetto agli obiettivi prefissati.

Grande la cautela degli Stati anche nel Consiglio Istruzione del 5 maggio 2003, un Consiglio storico che approva cinque livelli di riferimento del rendimento medio europeo in cinque aree: abbandono scolastico precoce (entro il 2010 non superiore al 10%); laureati in matematica scienze e tecnologie (aumento del 15% entro il 2010); completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore (almeno l'85% entro il 2010); scarsa capacità di lettura dei quindicenni (dovrebbe diminuire del 20% entro il 2010); livello medio di partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (entro il 2010 almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa compreso nella fascia d'età 25-64 anni). Nelle stesse conclusioni del 5 maggio 2003 il Consiglio ha convenuto di fissare i suddetti livelli di riferimento del rendimento medio europeo tenendo conto, come peraltro auspicato anche dalla delegazione italiana, dei livelli di partenza dei singoli Stati membri. È inoltre stato precisato che i livelli di riferimento non definiscono obiettivi né prescrivono decisioni destinate ad essere adottate dai Governi dei singoli Stati, anche se azioni nazionali basate sulle rispettive priorità potranno contribuire alla loro realizzazione.

Sono tante le forme di cautela, i distinguo, in alcuni casi le forme di resistenza del Consiglio che esprime, in un costante rapporto dialettico con la Commissione, la sintesi mediata degli orientamenti differenziati degli Stati.

Sussistono peraltro tutti gli elementi per poter affermare che si è aperta una fase nuova che prefigura una strategia globale unica per le aree dell'istruzione e della formazione che, nell'ambito degli obiettivi ambiziosi ma realistici da conseguire entro il 2010, pone il problema del raccordo con le politiche economiche sociali e della ricerca, anche nella prospettiva dello sviluppo di una politica di «*lifelong learning*», come auspicato dalla Comunicazione della Commissione adottata il 21 novembre 2001.

Questa strategia potrà attuarsi attraverso una duplice linea d'azione: sostegno agli Stati membri nel miglioramento dei propri sistemi di istruzione e formazione; sviluppo delle potenzialità dell'attività di cooperazione transnazionale. L'attuazione del programma di lavoro sugli obiettivi comuni renderà necessario sviluppare sinergie con le altre attività correlate al Processo di Bologna, anche se esso è esterno all'U.E., o alla Convenzione di Lisbona sul riconoscimento delle qualifiche riguardanti l'istruzione superiore, o alla dichiarazione di Copenaghen sulla cooperazione rafforzata nel settore della formazione professionale.

Questo orientamento, volto a considerare nella loro interezza ed interazione la funzione a valenza «professionale» e quella «etico culturale» delle politiche educative e della formazione, proietta la cooperazione verso l'analisi e lo sviluppo sia dei fattori di «employability» che di «citizenship». L'angolo di approccio più efficace e coerente per entrambe le dimensioni, ovvero la valorizzazione delle risorse umane, sia sotto il profilo della crescita economica e della occupabilità che della coesione sociale e dello sviluppo delle potenzialità di ogni singola persona, consiste nella valorizzazione della centralità della domanda, cioè dei bisogni, degli interessi, delle aspirazioni degli utenti primari dell'istruzione e della formazione, ovvero gli studenti che vanno ricollocati al centro delle riforme orientate al miglioramento della qualità dei processi di insegnamento-apprendimento.

## **Dimensione europea dell'educazione: i percorsi possibili**

L'art. 149 (ex 126) dei Trattati, benché sia stato a suo tempo il risultato di una mediazione per cui l'istruzione non assurge al rango di politica comune, prospetta non di meno enorme potenzialità di sviluppo della cooperazione, soprattutto per quanto concerne il primo obiettivo dell'azione comunitaria ovvero lo sviluppo di una dimensione europea dell'educazione. Quali contenuti darle salvaguardando i principi del rispetto delle diversità e del carattere sussidiario delle azioni comunitarie e senza entrare in contrasto con le responsabilità nazionali?

Al riguardo occorre chiedersi in che misura siano stati perseguiti e realizzati gli obiettivi che i Ministri dell'istruzione individuarono il 24 maggio 1988 approvando una specifica risoluzione riguardante il rafforzamento della dimensione europea dell'educazione. Furono tre le categorie di obiettivi individuate:

- accrescere nelle nuove generazioni il senso dell'identità europea e i valori della civiltà europea;
- preparare i giovani ad una più responsabile partecipazione allo sviluppo economico e sociale della Comunità europea;
- migliorare la conoscenza della Comunità e degli Stati membri sotto l'aspetto storico, culturale, economico e sociale. Entrano in gioco i valori, le motivazioni, la crescita delle conoscenze rilanciando e qualificando il ruolo della dimensione educativa e formativa, per riconoscere e valorizzare il nucleo ideale del «comune sentire europeo», per non annullare la percezione delle motivazioni ideali e culturali che furono alla base della nascita del processo di integrazione europea. Sotto il profilo operativo possono essere proposti due percorsi di fattibilità:
  - la ricerca di strategie metodologico-didattiche che accomunino i diversi sistemi formativi europei pur nel rispetto delle loro strutture istituzionali e amministrative, nonché delle loro tradizioni storiche e culturali;
  - la ricerca di contenuti disciplinari nuovi che sono già comuni alla cultura europea e che di fatto hanno trovato attualizzazione al di fuori del sistema scolastico formale. L'educazione può pertanto contribuire a dare contenuti al concetto stesso di cittadinanza europea che si sostanzia in una pluralità di appartenenze, le quali convivono in una realtà in cui si è cittadini d'Europa e del mondo, salvaguardando al contempo la propria originaria e più specifica identità personale e relazionale. Proprio nella conciliazione tra l'adesione a principi e valori universali e nella valorizzazione delle peculiarità nazionali e regionali sta il problema dell'identità europea, che si identifica con quello della democrazia e dei suoi strumenti d'espressione. Il concetto di dimensione europea dell'educazione va inteso in senso dinamico come processo continuo di interazione alla cui base ci sono la coscienza e il rispetto del pluralismo e delle diversità. Al contempo l'educazione può giocare un ruolo vitale per riconoscere e valorizzare un «comune sentire europeo», per recuperare, accanto alla dimensione economica, le ragioni sociali e le motivazioni culturali del processo di integrazione. Come viene affermato nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., i popoli europei, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni. Questi sono i valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani.

Questi valori sono patrimonio comune degli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla non discriminazione. L'Unione, ispirandosi alle sue radici culturali, religiose, umanistiche e umane, pone la persona

al centro della sua azione e insieme istituisce tra i suoi diritti fondamentali il diritto di cittadinanza.

Già il Trattato di Amsterdam del 1997, prima della Convenzione, spiega il legame tra la cittadinanza europea e quella nazionale stabilendo in maniera inequivocabile che «la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima». Le nuove generazioni, in particolare, vivranno gradualmente una cittadinanza plurima inclusiva e non esclusiva, rispettosa della diversità delle culture e delle tradizioni altre. Dopo e assieme alla costruzione dell'Europa occorrerà far crescere i cittadini europei e a questo processo l'educazione non potrà sottrarsi. Il senso di disagio, la crisi di fiducia che spesso si evidenziava nei confronti di un'Europa vissuta solo in rapporto a parametri tecnico-economici paradossalmente rilancia e qualifica il ruolo del momento formativo e dimostra l'esigenza di una forte azione di sensibilizzazione - in particolare sulle nuove generazioni - perché lo sviluppo dell'Europa sia vissuto con partecipazione motivata e responsabile, consapevole della posta in gioco, delle opportunità disponibili, così come delle difficoltà da superare.

### **Una cooperazione rafforzata**

Dall'insieme delle considerazioni espresse appare evidente che per tutti gli Stati lo stare in Europa non andrà limitato a scelte di adesione/reazione alle proposte della Commissione, ma andrà proiettato verso una politica attiva che rafforzi l'integrazione tra dimensione europea e nazionale delle politiche educative e della formazione.

Per l'adozione di scelte coerenti e per gli obiettivi condivisi di Lisbona occorrerà:

- una cooperazione strutturata e continua con un approccio che consideri unitariamente istruzione e formazione;
- una rendicontazione regolare al Consiglio europeo attraverso rapporti periodici congiunti Consiglio Istruzione-Commissione; un monitoraggio regolare dei progressi realizzati rispetto agli obiettivi approvati. La Commissione nel suo primo rapporto provvisorio sull'attuazione del programma di lavoro riguardante gli obiettivi comuni, presentato al Consiglio Istruzione del 25 novembre 2003, individua quattro leve:

#### **1. concentrare le riforme e gli investimenti sui punti chiave.**

Al riguardo la Commissione propone che: le priorità nazionali relative ai processi innovativi e di riforma tengano conto degli obiettivi comuni fissati a livello europeo; che ogni Stato faccia conoscere le proprie priorità a breve e medio termine in materia di investimenti e riforme nell'istruzione e nella formazione e il suo contributo alla realizzazione degli obiettivi europei per il 2010. Secondo la Commissione una crescita degli investimenti nelle risorse umane risulta da una combinazione di fonti diverse: investimenti pubblici più elevati in settori chiave; un contributo più importante del settore privato, in particolare nell'area dell'istruzione superiore e della formazione professionale; una utilizzazione più ampia ed efficace delle risorse dei fondi strutturali, della Banca Europea d'investimento e della nuova generazione dei programmi comunitari per gli anni 2007/2013. Per lo sviluppo di una società della conoscenza è inoltre sottolineata l'urgenza di rinforzare l'attrattività della professione docente.

## **2. Realizzare una politica di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.**

A tal fine la Commissione richiama gli orientamenti definiti dalla sua comunicazione del novembre 2001 e invita gli Stati membri a: definire strategie globali e concertate prendendo in considerazione sia la dimensione formale che non formale dei processi di apprendimento; concentrare gli sforzi sui gruppi svantaggiati; ancorare le politiche nazionali ad un contesto e ad un quadro di riferimento europeo. Gli elementi più rilevanti a sostegno di una formazione permanente riguardano: la validazione delle competenze non formali e informali; la definizione delle competenze di base; la definizione delle competenze e delle qualifiche necessarie ad insegnanti e formatori per corrispondere alle loro nuove funzioni; i principi di base per garantire qualità ai processi di mobilità.

## **3. Costruire l'Europa dell'educazione e della formazione.**

Un mercato europeo del lavoro non potrà funzionare, secondo la Commissione, senza un quadro comune di riconoscimento dei diplomi e dei titoli di studio. Parimenti, un sistema che garantisca la qualità dell'accreditamento nell'istruzione superiore in linea con il processo di Bologna costituisce un'ulteriore priorità. Inoltre dovrà essere rinforzata oltre all'insegnamento delle lingue la dimensione europea nella formazione dei docenti e nei curricula dell'istruzione primaria e secondaria. E' questo uno degli aspetti più innovativi considerato rilevante per dare sostanza e contenuti alla cittadinanza europea, a tal punto da auspicare in prospettiva la costituzione di un profilo comune delle conoscenze e delle competenze europee.

## **4. Prendere nella dovuta considerazione il processo sugli obiettivi**

Ciò determinerà che tale processo divenga elemento centrale nella formulazione delle politiche nazionali e che conseguentemente si sviluppi una integrazione e una complementarità delle politiche educative e della formazione con le politiche occupazionali, della ricerca, economiche e sociali. Contestualmente si tratterà di migliorare la qualità degli indicatori esistenti e di stabilire aree prioritarie per lo sviluppo di un numero limitato di nuovi indicatori.

La Commissione a conclusione propone che gli Stati forniscano ogni anno a partire dal 2004 un rapporto complessivo sulle misure attuate per contribuire alla strategia di Lisbona. Il Governo dell'Unione è quindi fortemente orientato a sostanzare quella funzione di coordinamento, integrazione e sostegno che la Convenzione sembra assegnarle in materia di istruzione, di formazione professionale e di cultura. L'Europa delle istituzioni, delle procedure, delle regole esiste già, ma necessiterà di una profonda riforma. L'Europa politica dei cittadini è più complessa: ha bisogno di una riflessione più profonda, di tempi di crescita interiore più lunghi. Secondo le parole di Valéry Giscard d'Estaing, presidente della Convenzione, «l'Europa deve ritrovare un pensiero» e ritrovare un'anima, ma questo non può essere un processo disciplinato solo da norme.

L'Italia ha inteso supportare questo processo nella consapevolezza che la qualità delle risorse umane, la forza della cultura e della conoscenza segneranno come nel passato la qualità del futuro della nostra Europa.

Antonio Giunta La Spada