

## Discussion paper<sup>1</sup>

# Un'Educazione europea di qualità elevata per tutti

di Marco Laganà<sup>2</sup>

*Questo Discussion paper si propone di presentare l'ultimo arrivato dei diritti dei cittadini europei: il diritto di iniziativa, previsto dall'Articolo 11 del Trattato UE. Come tutti i diritti, presuppone anche il dovere di conoscerlo ed esercitarlo in modo informato e consapevole. Raccontiamo il caso di una delle iniziative dei cittadini europei in cerca di un milione di persone che sostengano la proposta in tutta Europa. Questa iniziativa chiede alla Commissione europea un'educazione europea di qualità elevata per tutti. Primo perché oggi, durante l'anno Europeo dei Cittadini, è vitale tornare ad una scuola fucina di cittadini, anche Europei. Secondo, perché nei confronti internazionali vi è ampio spazio per migliorare la qualità dell'istruzione nella scuola Italiana, rimettendo al centro questo diritto degli studenti. Il futuro dell'Europa è per i giovani cittadini europei, e si costruisce a partire dalla scuola.*

### Parte prima

#### **Cosa è una Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE)?**

Dal 1° aprile 2012 i cittadini dell'Unione Europea dispongono di uno strumento del tutto nuovo, istituito dal Trattato UE di Lisbona, che consentirà loro di contribuire a plasmare la politica dell'Unione. [Un'iniziativa](#)<sup>3</sup> dei cittadini costituisce un **invito** rivolto alla **Commissione europea perché proponga un atto legislativo** su questioni per le quali l'UE ha la competenza di legiferare. Un'iniziativa deve essere sostenuta da almeno un milione di cittadini europei maggiorenni, di **almeno 7 dei 28 Stati membri dell'UE**. Per ciascun paese è previsto un numero minimo di firme (54.000 per l'Italia). La [Commissione](#)<sup>4</sup> avrà tre mesi per esaminare l'iniziativa e decidere come intervenire.

#### **Che cosa propone questa ICE sull'Educazione Europea di qualità elevata per tutti?**

L'iniziativa, nel concreto, propone di creare una piattaforma di discussione/collaborazione tra tutti i soggetti interessati<sup>5</sup> dove genitori, insegnanti, studenti, parti sociali, educatori e decision-makers

<sup>1</sup> Il tema della disoccupazione giovanile, della cittadinanza europea e del ruolo che i giovani possono avere in Europa, durante quest'anno europeo dei cittadini, sono di crescente attualità. Questo *Discussion Paper* intende favorire la discussione con gli stakeholders sul tema dell'educazione ed istruzione, per indicare da dove bisogna ripartire per costruire la CasaEuropa: una comunità di destino dove i giovani possano sempre più cogliere le opportunità per studiare, formarsi, lavorare e soprattutto sentirsi cittadini europei.

<sup>2</sup> Marco Laganà, Coordinatore Nazionale - Italia - Iniziativa dei Cittadini Europei "Un'educazione europea di qualità elevata per tutti", [MEET.europa@marcolagana.eu](mailto:MEET.europa@marcolagana.eu)

L'autore ringrazia per i commenti Anna Maggi (scrittrice ed insegnante), Silvia Minardi (insegnante e presidente Lingua e Nuova Didattica - LEND), Damiana Guarascio (ex-insegnante e membro del direttivo nazionale dell'AICCRE e del CIME), Silvano Marsaglia (presidente europeo dell'Associazione europea degli insegnanti - AEDE), Chiara Crivelli (vicepresidente nazionale dell'A.Ge.), Giampiero de Cristofaro (Presidente Nazionale Federazione Nazionale Insegnanti Centro di Iniziativa per l'Europa -FENICE), Stefano Piziali (responsabile advocacy di Intervita Onlus, Alessandra Tuzza (direttrice dell'Europe Direct-Eurokom), Enzo Percesepe (ex-insegnante e preside - AEDE), Luisanna Paggiaro (Insegnante - LEND). Ogni errore ed omissione è di esclusiva responsabilità dell'autore.

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts> Ad oggi sono 15 le ICE che hanno passato il vaglio della Commissione Europea, 8 quelle escluse e 5 quelle ritirate.

<sup>4</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

<sup>5</sup> Un **esperienza sotto certi aspetti simile di gruppo di stakeholders** è il gruppo di alto livello per la modernizzazione dell'istruzione superiore (i.e. università) che il 18 Giugno 2013, ha pubblicato la sua prima relazione sul miglioramento della qualità dell'insegnamento e

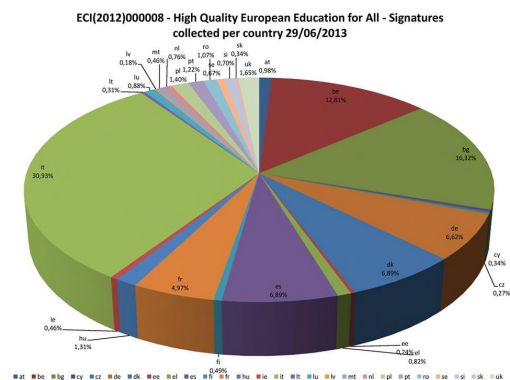
propongano, dibattano e formulino una politica europea per un modello educativo di qualità, pluralistico e orientato alla strategia di crescita dell'UE 2020. Riguarda il sistema scolastico primario e secondario e per tutte le scuole pubbliche, statali e paritarie. Si vogliono definire le linee guida per l'implementazione di questo modello che termini con un Diploma Europeo.

**Chi ha proposto l'ICE?** L'associazione proponente si chiama MEET, che sta per *Movement towards a European Education Trust*<sup>6</sup>. MEET, a livello europeo, raccoglie 16 associazioni europee di insegnanti, genitori e scuole.

**Quali enti sostengono l'ICE in Italia?** Vi sono associazioni nazionali di insegnanti e genitori tra cui l'Associazione degli Insegnanti Europei (AEDE), l'Ass. Lingua e nuova didattica (LEND), la Federazione Nazionale Insegnanti (FNISM), Federazione Nazionale Insegnanti Centro d'Iniziativa per l'Europa (FENICE), l'Associazione Nazionale Docenti (AND). Ma anche Associazioni nazionali di genitori come A.GE., Associazioni di cittadini come Cittadinanza attiva, Consiglio Italia del Movimento Europeo (CIME), Consiglio Italiano dei Comuni e delle Regioni d'Europa (AICCRE), Intervita.

**Quale il ruolo delle scuole?** Agli enti si aggiungono le Scuole di cittadini europei, sparse per l'Italia, all'interno delle quali alcuni studenti hanno in varie forme promosso l'Iniziativa dei Cittadini Europei ed espresso il proprio sostegno. Questo ha permesso anche ad alcuni studenti minorenni, secondo una modalità ludica, di esercitare un loro diritto raccogliendo firme di cittadini maggiorenni.

**Quali nazioni sono coinvolte in questa iniziativa?** Praticamente tutte anche se con diversa intensità e risultati. I paesi più attivi al momento sono nell'ordine Italia (30.93% del totale delle firme raccolte a fine Giugno), Bulgaria, Belgio, Danimarca, Spagna, Germania, Francia. Lo sforzo da compiere per raggiungere un milione di firme è ancora consistente.



**Come esprimere il sostegno alla proposta di questa ICE?** E' sufficiente andare sul sito ufficiale della Commissione europea <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/ECI-2012-000008/public/index.do?lang=it> ed esprimere il proprio sostegno. **Scadenza: 31 Ottobre 2013**

---

dell'apprendimento nelle università. Il gruppo istituito lo scorso settembre dal commissario Vassiliou responsabile per l'Istruzione, la cultura, il multilinguismo e la gioventù, ha indicato sedici raccomandazioni che comprendono la richiesta di una formazione obbligatoria certificata per i professori e il personale docente dell'istruzione superiore, una maggiore attenzione nell'aiutare gli studenti a sviluppare competenze imprenditoriali e innovative e la creazione di un'Accademia europea dell'insegnamento e dell'apprendimento. La relazione è disponibile qui [http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/modernisation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/modernisation_en.pdf)

<sup>6</sup> Il sito della campagna europea e' [www.euroedtrust.eu/it](http://www.euroedtrust.eu/it) mentre <http://europa.marcolagana.eu> è il sito della campagna italiana.

<sup>7</sup> La lista degli enti <http://europa.marcolagana.eu/main/it/chi-la-sostiene>

<sup>8</sup> La lista delle scuole di cittadini europei <http://europa.marcolagana.eu/main/it/chi-la-sostiene/scu>

## **Parte seconda: Perché sostenere questa ICE?**

**Per due obiettivi** che approfondiamo di seguito in questo articolo. **Primo:** in quest'anno Europeo dei Cittadini, è vitale tornare a credere in una scuola fucina di cittadini, anche Europei. **Secondo:** a confronto con esperienze di altri paesi europei vi è spazio per migliorare la qualità dell'istruzione nella scuola Italiana. Questa è l'unica ICE per la scuola pubblica, sia statale che paritaria<sup>9</sup>, dalla primaria alla secondaria di secondo grado, perché tutti i genitori, non solo quelli che lavorano per le istituzioni europee o coloro che sono dotati di buone disponibilità economiche, possano liberamente scegliere ed avere un'educazione di qualità elevata per i loro figli.

*Ogni scuola dovrà poter offrire ai propri studenti un percorso che li conduca ad un Diploma europeo a conclusione degli studi, riconosciuto e valorizzato in qualsiasi paese dell'Unione europea.*

**Primo obiettivo: la centralità dello studente, come persona e come cittadino europeo.**

### **a) Una scuola fucina di cittadini europei per abitare la “CasaEuropa”.**

Ci sono persone o paesi che pensano all'Europa come ad un **condominio**, spesso rissoso per scaricare le colpe sul vicino. Nessuno si è scelto l'altro e ci si trova costretti a condividere alcune parti comuni e a decidere per le stesse. A volte, senza fiducia reciproca, soprattutto quando le cose vanno male. Nessun vero impegno di solidarietà, si partecipa solo se non se ne può fare a meno... sempre meglio di un **albergo** dove ognuno fa per sé. Ci sono persone o paesi, anche europeisti, che pensano all'Europa come ad un **club**, dove si entra o esce a seconda delle convenienze. Si può decidere chi far entrare e anche chi espellere. Pochi impegni di solidarietà, molti legati ad intrecci di interessi, spesso di breve termine. La visione di Europa che proponiamo è quella di una **casa**, perfettibile, in costruzione continua, con i piani e le stanze a volte da rifare ma sempre una casa, che accoglie i membri della famiglia che, nel rispetto delle differenze, sviluppano un comune sentire europeo. Una famiglia di cittadini e di stati dove la solidarietà e la responsabilità vadano di pari passo. Una casa aperta e attenta a chi ha più bisogno, in casa e fuori.

La “**CasaEuropa**” è una visione ideale? Non credo, entrambe le visioni di condominio e club non hanno lunga vita e sono destinate ad implodere in caso di certe crisi, soprattutto se l'Unione non si consolida a sufficienza su basi federali. Sono il frutto di scelte di breve termine e con interessi di parte, certamente non quelli della prossima generazione. Realista, sebbene molto ambiziosa e di realizzazione lontana, è dunque la visione della “CasaEuropa”, o detta secondo un termine proprio di Altiero Spinelli, “Comunità di destino”, quella sostenibile nel tempo e al di là delle convenienze partigiane.

### **b) Educazione interculturale e alla cittadinanza**

**L'educazione alla cittadinanza**<sup>10</sup> è insegnata in tutti i paesi UE sia come materia a sé stante sia come materia integrata, come in Italia (vedi appendice A). Il curriculum relativo all'educazione alla cittadinanza è fissato per obiettivi da raggiungere, conoscenze e competenze da acquisire e capacità da padroneggiare. Per quanto gli approcci differiscano, tutti i curricula dei paesi europei presentano questi tre aspetti ed in modo piuttosto uniforme<sup>11</sup>. Le principali differenze sono in termini di ore minime da destinare durante l'anno che, in parecchi paesi, Italia inclusa, non sono specificate. Il trend

<sup>9</sup> In virtù dell'art. 1 della legge 62 del 2000, il sistema nazionale di istruzione è composto dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali.

<sup>10</sup> Vedi “[Educazione alla Cittadinanza](#)”, Eurydice (Marzo 2012)

<sup>11</sup> Vedi “[Educazione alla Cittadinanza](#)”, Eurydice (Marzo 2012) figure 1.5, 1.6 e 1.7.

vede comunque un aumento delle ore effettive, sulla scia di cambiamenti apportati ai metodi didattici quali l'attribuzione di maggiore importanza ai temi trasversali.

Nel concreto, la formazione del cittadino europeo e la centralità della persona passano anche attraverso la promozione di **un'educazione interculturale**: la presenza di giovani immigrati sotto i 15 anni è molto varia in Unione Europea<sup>12</sup>. Nel 2009, in Italia il 4.9% e l'1.3% erano le proporzioni sul totale degli studenti minori di 15 anni di studenti rispettivamente di prima e seconda generazione: con media UE, rispettivamente di 3.9% e 5.9%. Anche trascurando i picchi di Belgio e Lussemburgo, è interessante notare le proporzioni delle prime e seconde generazioni in Germania 5.9% e 11.7%, Spagna 8.4% e 1.1%, Francia 3.2% e 10%. Si osserva dunque come in Italia (come per la citata Spagna ma anche in Irlanda), e in virtù del crescente trend registrato anche durante l'anno scolastico 2011/12 dove l'8.4% degli alunni sono di cittadinanza non italiana<sup>13</sup>, sia sempre più urgente **attrezzarsi per valorizzare nel miglior modo possibile una diversità culturale** che costituisce un fenomeno relativamente recente, al contrario di Francia, Germania ma anche Belgio, Lussemburgo, Olanda e Austria.

In pratica diventa cruciale **valorizzare le diversità di provenienza**. Uno degli strumenti utili al riguardo è offerto dalle "Linee guida del Consiglio d'Europa per l'educazione interculturale - Manuale per educatori per conoscere e implementare l'educazione interculturale<sup>14</sup>". Nel testo si trova la dichiarazione di Maastricht (2002) secondo la quale l'educazione interculturale è «un'educazione che apre gli occhi ai cittadini sulle realtà del mondo e li impegna a partecipare alla realizzazione di un mondo più giusto e più equo, un mondo di diritti umani per tutti». L'educazione interculturale<sup>15</sup> «comprende l'educazione allo sviluppo, l'educazione ai diritti umani, l'educazione allo sviluppo sostenibile, l'educazione alla pace e alla prevenzione dei conflitti e l'educazione interculturale in quanto elementi globali dell'educazione alla cittadinanza».

Inoltre, nel promuovere una educazione di qualità, si sostiene anche l'opportunità di offrire la possibilità ad una ampia porzione di studenti di partecipare a **programmi di scambio e permanenza temporanea in un paese dell'UE** (vedi in particolare il programma Erasmus +, operativo dal 2014 fino al 2020 coinvolgerà circa 4 milioni di studenti, ma anche formatori, insegnanti, tirocinanti e giovani lavoratori).

### c) un sistema di istruzione inclusivo

Un ulteriore aspetto fondamentale riguarda gli alti livelli di **dispersione scolastica** presenti in Italia (vedi tabella 1 seguente) con circa il 18% dei giovani che non raggiungono un titolo di studio superiore alla scuola media inferiore. Oltre 600.000 ragazzi e ragazze rimangono di fatto fuori dal percorso educativo e formativo. La crescita dell'Europa e dell'Italia passano invece attraverso il recupero di questi giovani, creando una scuola più inclusiva in cui tutti (al di là delle difficoltà personali, famigliari, sociali ed economiche, che allontanano dalla scuola) possano trovare opportunità di crescita: "L'educazione inclusiva mira a garantire la partecipazione di tutti gli alunni

<sup>12</sup> [http://cpp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/978-92-9201-242-7/EN/978-92-9201-242-7-EN.PDF](http://cpp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/978-92-9201-242-7/EN/978-92-9201-242-7-EN.PDF) Eurostat-Eurydice (2013) Grafico C4

<sup>13</sup> "Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano a.s. 2011/12", MIUR, Ottobre 2012, Tavola 1

<sup>14</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/nscentre/GE/GE-Guidelines/GEG\\_Italian\\_def\\_2012.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/nscentre/GE/GE-Guidelines/GEG_Italian_def_2012.pdf)

<sup>15</sup> Il Consiglio d'Europa, con i suoi esperti (Byram e Beacco) ha definito nel modo seguente la competenza interculturale: "Competenza interculturale: combinazione di conoscenze, abilità, atteggiamenti e comportamenti che permettono ad un parlante, a vari livelli, di riconoscere, comprendere, interpretare ed accettare altri modi di vivere e pensare al di là della propria cultura di origine. Questa competenza è la base della comprensione tra le persone, e non è limitata all'abilità linguistica."

«L'educazione interculturale è anche far percepire e sperimentare all'alunno che una cosa può avere un valore per un altro ma non per se stessi e che, viceversa, una cosa può avere valore per se, ma non per un altro»; (L. CORRADINI, *Educazione interculturale e progetti ministeriali*, in AA.VV., *Pedagogia interculturale. Problemi e concetti*, La Scuola, Brescia 1992, p.135)

nel processo di apprendimento in quanto persone e non perché appartenenti a una “speciale” categoria<sup>16</sup>.

Il **sistema scolastico può essere più inclusivo** promuovendo culture, pratiche e politiche inclusive<sup>17</sup>. Invece in una scuola poco inclusiva gli studenti non sono messi nelle condizioni di sviluppare le loro capacità e persino gli studenti eccezionali fanno fatica, perché il sistema scolastico, invece di attrezzarsi per dare a tutti ed ad ognuno opportunità di crescita, tende ad appiattirsi verso la mediocrità. Questa ICE può e deve essere un forte stimolo per la creazione di una scuola più inclusiva che sappia accogliere gli studenti “più fragili”, riconoscere e valorizzare le capacità di ognuno.

#### d) la valutazione dell'impatto sociale del sistema scolastico

Infine, per **valutare in che misura ogni paese e il relativo sistema scolastico abbiano investito nella centralità dello sviluppo della persona nella sua integralità**, i dati esistenti, e di conseguenza l'evidenza empirica, sono carenti e non aiutano a riconoscere i meriti o le necessarie correzioni di rotta. Ad esempio, l'OCSE propone quattro indicatori per valutare i risultati sociali in funzione del diverso livello di istruzione<sup>18</sup>. La percentuale di giovani e adulti che votano e la percentuale di coloro che sono impegnati in attività associative risultano dipendere in modo marcato dai livelli di istruzione; purtroppo l'Italia è l'unico dei principali paesi europei dove i dati non sono disponibili<sup>19</sup>. Il terzo indicatore riguarda l'atteggiamento di impegno civico degli studenti nei confronti dei diritti di uguaglianza per le minoranze etniche (raccolto in 17 paesi dell'UE): l'Italia è nella media UE, che è comunque inferiore rispetto la media dei paesi OCSE. Nel quarto indicatore (raccolto in 12 paesi dell'UE), forse il più discutibile in termini di effettiva relazione causa-effetto, le aspettative di vita vedono l'Italia primeggiare, grazie in particolare alle donne, sia in UE ma anche tra i paesi OCSE.

Al momento non è dunque possibile trarre delle conclusioni al riguardo se non quella di incoraggiare nell'UE la **raccolta continua e metodica di dati** sull'impatto sociale e sulle competenze informali e non formali che possano rivelare e monitorare il ruolo del sistema di istruzione per lo sviluppo della persona, come cittadino oltre che come lavoratore.

***Secondo Obiettivo: una scuola di elevata qualità, per l'occupazione e la crescita economica.***

#### Investire nella scuola, attraverso un curriculum scolastico di qualità

Bisogna ritornare ad [investire nella scuola](#)<sup>20</sup> per gestire con lungimiranza la questione della disoccupazione giovanile e della crescita, in senso politico culturale, sociale ed economico di un paese. L'Europa offre un percorso e degli obiettivi strategici<sup>21</sup> con lo scopo di incoraggiare il miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione nazionali, i quali devono fornire i mezzi necessari per porre tutti i cittadini nelle condizioni di realizzare appieno le proprie potenzialità, nonché garantire una prosperità economica sostenibile e adeguate prospettive di impiego. La Tabella

<sup>16</sup> R. Medeghini, W. Fornasa, M. Maviglia, G. Onger, L'inclusione scolastica. Processi e strumenti di autoanalisi per la qualità inclusiva, Vannini, Brescia, 2009, p. 12

<sup>17</sup> Tony Booth and Mel Aiscow, Index for Inclusion, CISIE 2012 (III Ed.)

<sup>18</sup> “[OECD Education at a glance 2012](#)”, indicatore A11. Il rapporto presenta i dati di 34 paesi OCSE/OECD di cui 21 della UE. In alcuni casi altri paesi G20 sono inclusi. Da notare che nel più recente rapporto OCSE del 2013 lo stesso indicatore non è stato mantenuto.

<sup>19</sup> La European Citizenship survey della Commissione Europea (Febbraio 2013), indica che i giovani sotto 30 che voteranno sicuramente alle prossime elezioni europee sono il 28% nell'UE e il 37% in Italia.

<sup>20</sup> Secondo l’[“OECD Education at a glance 2013”](#), Indicatore B2, nel 2010 su 19 paesi UE, l'Italia era 15° con il 3.2% di spesa per educazione (da primaria fino a secondaria superiore) in rapporto al PIL.

<sup>21</sup> Il programma [“Istruzione e formazione 2020”](#) (ET 2020) è un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione. Esso istituisce degli obiettivi strategici comuni per gli Stati membri, incluso un certo numero di misure volte a raggiungere gli obiettivi stabiliti, nonché metodi di lavoro comuni che definiscono una serie di settori prioritari per ciascun ciclo di lavoro periodico.

1 seguente mostra come l'Italia debba **tornare a crescere** e cambiare in modo concreto il futuro di chi studia e vuole avere i mezzi migliori per formarsi.

**Tabella 1 Analisi Comparata**

Indicatori (inclusi i benchmark di Lisbona 2020)	Media UE	Italia	Obiettivi UE	# IT in UE
Scarsa competenza in lettura (15 anni): % di 15enni che hanno livello 1 (o meno) nella scala di lettura (PISA 2009)	20%	21%	15%	16°
Scarsa competenza in matematica (15 anni): % di 15enni che hanno livello 1 (o meno) nella scala di lettura (PISA 2009)	22%	25%	15%	21°
Scarsa competenza in scienze (15 anni): % di 15enni che hanno livello 1 (o meno) nella scala di lettura (PISA 2009)	18%	21%	15%	22°
Abbandoni precoci: % di 18-24enni con solo licenza di I grado (o meno) e che non frequentano percorsi di istruzione/formazione (Eurostat 2012)	13%	18%	10%	24°
Completamento secondaria superiore: % 20-24enni in possesso del diploma (Eurostat 2009)	79%	76%	85%	
Livello alto di istruzione della popolazione: % di laureati nella fascia di attività lavorativa (30-34 anni), 2012	36%	22%	40%	27°
Partecipazione degli adulti in lifelong learning: % di popolazione adulta (25-64 anni) che ha partecipato a corsi di almeno quattro settimane (Eurostat 2012)	ca 9%	ca 7%	15%	19°
Insegnanti scuole secondarie sotto i 39 anni % (Eurostat, 2009)		11%		27°
employability: % di diplomati che lavorano nel loro campo di studio (20-34, 2012)	ca 69%	ca 47%	82%	26°
employability: % di laureati che lavorano nel loro campo di studio (20-34, 2012)	ca 82%	ca 54%		26°
tasso di occupazione giovanile - tutti i livelli istruzione (20-34, 2012)	76%	54%		26°
tasso di occupazione giovanile - con diploma secondaria superiore (20-34, 2012)	69%	46%		26°
tasso di occupazione giovanile - con laurea (20-34, 2012)	82%	64%		26°
mesi per trovare lavoro con diploma secondaria superiore (2009, ex-Germania)	7.4	10.5		23°
mesi per trovare lavoro con laurea (2009, ex-Germania)	5.1	9.8		24°

Source: OCSE, EU Commission, Eurostat-Eurydice (2013), elaborazioni di Marco Laganà

Il **curricolo scolastico** è lo strumento che le scuole hanno a disposizione per realizzare un'educazione di qualità per tutti, plurilingue e interculturale. Esso dovrà essere costruito in modo da garantire l'apprendimento di almeno due lingue, oltre alla lingua di scolarizzazione, per tutti fino al Diploma a conclusione della secondaria superiore<sup>22</sup>. Il curricolo scolastico comprenderà anche l'insegnamento di almeno una disciplina detta non linguistica in lingua straniera, oltre alla storia dell'integrazione europea e l'educazione alla cittadinanza attiva, compresa la dimensione europea. L'Iniziativa dei Cittadini Europei suggerisce di mettere a confronto in modo puntuale ed analitico i diversi curricula, in modo da poter partire da una base comune di migliori pratiche nei paesi UE<sup>23</sup>.

Da notare che nel 2006 l'UE ha definito<sup>24</sup> otto **competenze chiave** che rappresentano una combinazione di competenze, capacità e attitudini che sono considerate necessarie per lo sviluppo e per la soddisfazione personale, per la cittadinanza attiva, per l'inclusione sociale e per il lavoro: la comunicazione in lingua madre e nelle lingue straniere, competenze di matematica e in scienze e tecnologia, competenza digitale, imparare ad apprendere, competenze sociali e civiche, senso di iniziativa e imprenditorialità, consapevolezza culturale. Nel Novembre 2012, la Commissione

<sup>22</sup> "Dall'educazione informale e non formale ad un'educazione di qualità per tutti", Minardi S., Editoriale LEND, Maggio 2013.

<sup>23</sup> Pur consapevole che la qualità di insegnamento dei diversi curricula conta di più della quantità di ore, è possibile osservare un quadro comparativo in UE delle ore dedicate alle diverse materie. Vedi Appendice B.

<sup>24</sup> Raccomandazione 2006/962/EC del Parlamento Europeo e del Consiglio, Sulle "on key competences for lifelong learning", OJ L 394, 30.12.2006.

Europea<sup>25</sup> ha pubblicato la [sua analisi](#) mostrando il processo di convergenza, le sfide e le opportunità di riforme nella scuola in Europa. In generale non sembrano emergere elementi che vedono l'Italia distinguersi significativamente, in positivo ed in negativo, se non forse per la mancanza di una strategia nazionale per promuovere il senso di iniziativa ed imprenditorialità, ed in misura minore per le competenze sociali e civiche<sup>26</sup>.

### **Parte terza**

#### **a) Come realizzare un curriculum di qualità che conduca al Diploma europeo?**

Al fine di tornare ad investire nella scuola, bisogna che l'educazione ed istruzione dei nostri giovani torni ad essere una priorità nell'agenda politica, essendo l'unica spesa sociale che è anche motore di sviluppo e di cittadinanza attiva. La Commissione Europea dovrebbe considerare una *Roadmap* con tempi certi ed un piano di **finanziamenti aggiuntivi dall'UE, per incentivare la transizione a quella quota (ad esempio tra il 10% e 20%) di curriculum scolastico che potrebbe diventare comune nei paesi dell'UE**<sup>27</sup>.

Pur consapevoli che il focus dell'ICE è la definizione del curriculum che conduca al diploma europeo a conclusione degli studi, una **roadmap con un sistema di incentivi, che ne promuova l'implementazione e assicuri l'elevata qualità**, diventa altrettanto cruciale e parte integrante. Questo sistema di incentivi dovrebbe poter contare su finanziamenti dall'UE, e comprensibilmente **basarsi sui principi di merito e trasparenza** per monitorare come verrebbero spese le risorse dell'UE.

Il riconoscimento del **merito**, per la quota di curriculum scolastico comune in UE, deve riguardare sia le scuole (compresi i dirigenti scolastici) sia gli insegnanti. Riguardo le **scuole**, è da notare che l'Italia, istituendo il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) studiato con il progetto [VALeS](#), si è recentemente allineata alle richieste UE per accedere ai fondi strutturali<sup>28</sup>. Riguardo gli **insegnanti**<sup>29</sup>, un importante passo avanti è il processo autovalutativo introdotto dalla legislazione italiana in vigore dal 19 Luglio 2013, processo che ogni scuola potrà effettuare, in particolare sulla base dei dati forniti dal SNV). Per capire come promuovere la qualità, è utile considerare le pratiche per assicurare la qualità nell'istruzione in UE<sup>30</sup>. Si va dalla Finlandia dove la valutazione è decentralizzata a livello locale, ai paesi Bassi dove gli ispettori nazionali hanno questo compito. In mezzo, vi sono sistemi misti come quello francese dove sia gli ispettori nazionali che il dirigente scolastico esprimono un giudizio, base della progressione di carriera. Pur non esistendo una convergenza sul tipo di sistema, un'ampia maggioranza dei paesi UE ha consolidato da tempo un sistema di valutazione degli insegnanti.

<sup>25</sup> "Sviluppo delle competenze chiave a scuola in Europa". [Rapporto Eurydice](#), Novembre 2012

<sup>26</sup> "Sviluppo delle competenze chiave a scuola in Europa". [Rapporto Eurydice](#), Novembre 2012. Figura 1.1 pag.14

<sup>27</sup> La Commissione Europea, ed il network Eurydice in particolare, ha reso disponibile informazioni in merito ai [diversi sistemi di istruzione](#) nella UE, ad esempio le [diverse strutture nazionali](#) (2012/13).

<sup>28</sup> Secondo il più recente rapporto [Eurostat-Eurydice](#) (2013) [Grafico B8](#), B9 e B10 nell'a.s.2010/11, le scuole di quattro paesi UE non ricevevano una valutazione esterna: Italia, Finlandia, Lussemburgo e Grecia. L'Italia, rispondendo agli impegni assunti nel 2011 con l'UE, in vista della programmazione dei fondi strutturali 2014/2020, l'8 Marzo 2013 ha approvato il sistema nazionale di valutazione delle scuole pubbliche e delle istituzioni formative accreditate dalle Regioni, allineandosi agli altri paesi per quanto riguarda la valutazione delle scuole e dei dirigenti scolastici. La legge è in vigore dal 19 Luglio 2013. Fonte [MIUR. Gazzetta Ufficiale](#) del 4 Luglio 2013.

<sup>29</sup> Il rapporto [Eurostat-Eurydice](#) (2013) [Grafico B7](#) nell'a.s.2010/11, indica che gli insegnanti delle scuole in Italia, Spagna, Irlanda, Repubblica ceca e paesi baltici gli insegnanti non erano valutati. Per converso, il grafico B13 conferma per lo stesso a.s. l'**autonomia** piena data agli insegnanti in Italia e Olanda riguardo le materie complementari, i libri di testo e criteri di valutazione interna degli studenti. Nel contesto del sistema di reclutamento italiano, tale autonomia rischia di trasformarsi in discrezionalità se non viene accompagnata da una seria valutazione permanente dell'operato dei docenti.

<sup>30</sup> Esempi di fonti utili da consultare per identificare le pratiche degli altri paesi sono: il network [eurydice](#), l'enciclopedia europea dei sistemi scolastici [eurypedia](#) o il [piano nazionale di qualità e merito](#)

Il secondo e complementare principio del sistema di incentivazione con i finanziamenti UE sarebbe la **trasparenza**. Alla mancanza di valutazione si aggiunge un altro aspetto che vede l'Italia come un'eccezione alla regola europea: la mancanza di una forma di disciplina esterna data dalla **pubblicazione dei risultati** delle scuole: l'Italia e la Polonia sono gli unici paesi nella UE che riconoscono alle scuole la discrezionalità di pubblicare o meno i risultati.

Al fine di migliorare la qualità dell'insegnamento, sarebbe dunque auspicabile attrezzarsi, almeno per la quota del curriculum scolastico che vedrebbe standard comuni e finanziamento dalla UE, affinché vi sia una forma di **autonomia scolastica nella selezione, formazione permanente e valutazione dei docenti da parte delle scuole**, anche perché le scuole stesse e i dirigenti scolastici, dovranno essere monitorati e valutati in quanto riceventi fondi UE. Riguardo la selezione, si segnala che, nella UE, quattro sono i paesi dove le scuole non hanno autonomia nella selezione e dimissione degli insegnanti (Italia, Grecia, Malta e Cipro). Nell'ambito di una formazione permanente, è auspicabile che vi sia la valorizzazione o concreta possibilità di esperienze in altri paesi.

**b) Quali necessità di cambiamento nel sistema pubblico di istruzione in Italia?** *"Credo che il futuro del nostro Paese si possa giocare con un esercito di nuovi insegnanti, che davvero ci permettano di migliorare la qualità del nostro servizio."* Ministro dell'Istruzione Maria Chiara Carrozza, 24 Maggio 2013

In questa frase, vi troviamo espresse proposte che parlano di futuro del nostro Paese: la necessità di ripartire dalla scuola, per tornare a crescere; l'importanza di investire più risorse in scuola e cultura; la crucialità delle risorse umane della scuola, gli insegnanti, o meglio dei "nuovi insegnanti", al fine di migliorare la qualità del servizio. Come possiamo intendere quell'aggettivo, "nuovi"?

Alla luce dell'analisi comparata, riportata nella sezione precedente, risulta non facilmente contestabile che **l'Italia sia un'eccezione nel panorama europeo in quanto alle modalità di selezione, formazione e valutazione degli insegnanti.**

Un'eccezione per eccellenza o meno? La precedente tabella 1, con dati ufficiali della Commissione Europea, non segnala facili entusiasmi per la **valutazione degli studenti nella UE, vero criterio guida, soprattutto in termini di risultati occupazionali dove spesso siamo al 26-esimo posto**, prima della Grecia. Il Ministro Carrozza ha anche ricordato all'audizione parlamentare del 6 Giugno 2013 che solo il 5,8% degli studenti italiani si colloca nel livello più alto delle competenze in lettura, contro il 15% negli altri Paesi. **"Il sistema di istruzione italiano, dunque, presenta ancora tassi troppo alti di studenti con risultati insoddisfacenti e tassi troppo bassi di studenti con risultati eccellenti."**

A questa evidenza empirica si aggiunge anche la constatazione che l'Italia, la Grecia, la Bulgaria e il Portogallo, quasi sempre in fondo alle classifiche di occupazione giovanile, non figurano nelle statistiche Eurostat riguardanti il "Vocational Education and Training" VET, laddove vi è una collaborazione tra scuola ed impresa, soprattutto negli ultimi anni delle superiori, per facilitarne il passaggio. Le analisi dimostrano una chiara correlazione tra i paesi che adottano queste modalità e l'occupazione giovanile, a partire da Germania, Austria, Olanda e Danimarca che secondo l'Eurostat hanno registrato nel 2012 8.1%, 8.7%, 9.5%, 14.1% come tassi di disoccupazione giovanile (15-24 anni).

In Italia l'esperimento del **sistema di reclutamento dei docenti** attualmente in vigore nelle scuole pubbliche statali, basato sulle cosiddette graduatorie di merito, non sembra aver dato i risultati sperati nel valorizzare e riconoscere i talenti e il merito degli aspiranti. Esso si basa principalmente sul computo degli anni di servizio (vedi tabella 2) e non considera adeguatamente competenze ed esperienze didattiche, pedagogiche, culturali e linguistiche, acquisite sia in Italia che all'estero, che invece potrebbero contribuire ad un reale miglioramento della qualità della formazione offerta agli studenti.



Tabella 2: distribuzione insegnanti scuole secondarie per gruppi d'età, 2009

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT
< 30	16.3	5.5	10.2	:	3.6	9.1	11.1	:	6.8	8.7	0.5	14.5	8.1	9.8
30-39	24.7	24.3	21.5	:	20.8	17.2	31.2	:	29.6	30.5	10.2	32.1	19.6	20.9
40-49	26.0	32.0	31.3	:	24.9	27.7	24.9	:	34.9	27.8	31.4	32.7	30.1	31.5
≥ 50	33.0	38.2	37.0	:	50.7	45.9	32.8	:	28.6	33.0	57.9	20.7	42.2	37.8
	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	LI
< 30	19.1	10.2	29.5	11.8	6.0	15.4	10.9	20.3	7.7	14.6	8.5	7.7	18.3	21.8
30-39	26.1	28.1	33.8	18.3	17.9	35.3	35.7	27.8	30.6	23.9	24.5	26.1	26.2	25.1
40-49	27.8	30.8	17.4	24.2	35.8	28.1	32.5	19.6	33.6	24.6	29.7	25.1	25.2	28.6
≥ 50	26.9	30.9	19.2	45.7	40.3	21.3	20.9	32.3	28.1	36.9	37.3	41.1	30.4	24.5

Fonte: [Eurostat-Eurydice](#) (2013), Grafico E11

Ai docenti è affidato un compito di enorme responsabilità e di estrema delicatezza, quale quello di guidare ciascun giovane nel percorso di riconoscimento e valorizzazione dei propri talenti per il benessere della società e la crescita del Paese, per farlo diventare più dinamico, più europeo, più aperto al futuro. Se escludiamo la riflessione su questi aggettivi dall'ambito della scuola, come possiamo pensare di ritrovarli un domani nella società?

### c) Proposta per i nuovi docenti

Un cambiamento strutturale è possibile solo se si parte dalla scuola e si pongono al centro della considerazione i giovani. Abbiamo bisogno di nuovi insegnanti sul piano della selezione, della formazione permanente e delle modalità di insegnamento.

L'analisi comparata di questo *Discussion Paper* si concentra solo su alcuni aspetti, quelli dove l'Italia emerge come un'eccezione nel panorama scolastico europeo.

Una possibilità da esplorare non riguarderebbe una maggiore presenza di ispettori o l'introduzione di finalità punitive, bensì l'apporto di figure di **consulenti regionali, formati nella gestione delle risorse umane** (HR *Human Resources*), da affiancare però ad un sistema più trasparente a livello di singola scuola e materia. In altri termini il minore "scrutinio" degli ispettori potrebbe essere compensato dalla maggiore trasparenza, per consentire una scelta più consapevole di studenti e genitori. Questi consulenti HR, rimanendo a disposizione di dirigenti scolastici di diverse scuole, anche cambiando regolarmente perimetro, avrebbero l'obiettivo di promuovere le risorse umane come l'"asset" più importante dell'amministrazione scolastica, affiancando la valutazione a forme di incentivazione, in termini economici o di formazione. Questo servirebbe anche perché i dirigenti scolastici, che saranno valutati dalla nuova legge italiana, abbiano anche alcune leve per migliorare la qualità del servizio educativo e formativo.

Perché non considerare dunque la possibilità che i dirigenti scolastici o chi da loro delegati, opportunamente responsabilizzati e valutati, scelgano, coadiuvati da consulenti HR adeguatamente formati, i migliori docenti sulla base del loro curriculum e attingendo ad una graduatoria di persone adeguatamente formate?

Perché non considerare fondamentale la valutazione a 360 gradi (e.g. dirigenti, colleghi, genitori e studenti) dell'operato degli insegnanti, intesa sia come autovalutazione, che come valutazione tra pari, che come valutazione ad opera di un dirigente scolastico, coadiuvato da consulenti HR dedito alla formazione delle risorse umane? L'obiettivo di una valutazione efficace, e sufficientemente trasparente costituirebbe un, sostegno e un incentivo della professionalità e motivazione dei docenti, a servizio della valorizzazione dei talenti che ciascun giovane possiede.

Perché non favorire la mobilità europea dei docenti, sia in fase di formazione che di servizio, per permettere la conoscenza e la circolazione delle **migliori pratiche a livello di Unione Europea**?

L'espressione "esercito di nuovi insegnanti" non andrebbe intesa solo nei termini di aumento quantitativo, ma soprattutto di miglioramento qualitativo.

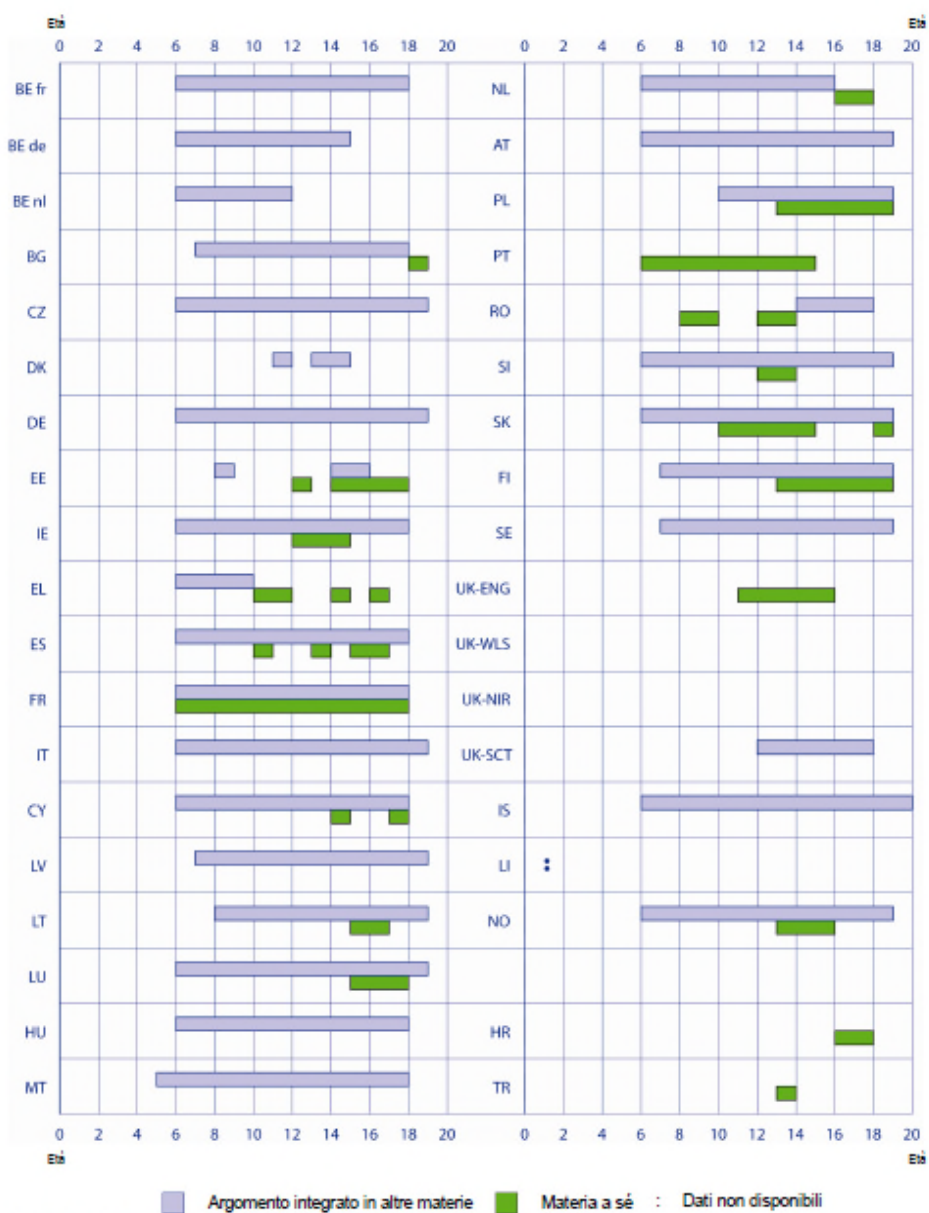
Se tradotta in atto potrebbe davvero sancire l'inizio di una rinascita dell'Italia e spalancare le porte del futuro.

## Conclusione

Questo *Discussion paper* presenta l'ultimo arrivato dei diritti dei cittadini europei: il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ICE). L'iniziativa chiede alla Commissione europea un'educazione europea di qualità elevata per tutti. La discussione tra i *stakeholders* in Italia sembra confermare la bontà di definire **curriculum scolastico ed una Road Map che conduca al diploma europeo a conclusione degli studi**. In questo contesto e con un'analisi comparata dove l'Italia si presenta in UE come una delle eccezioni, l'autore, coordinatore nazionale dell'ICE per l'Italia, ha colto e sta raccogliendo un crescente consenso attorno alle seguenti **linee guida prioritarie di riforma del sistema scolastico, per la parte di curriculum scolastico comune nella UE** (ad esempio tra 10% e 20%):

- Un'educazione plurilingue e interculturale (lingua materna, lingua di scolarizzazione, lingue straniere, storia dell'integrazione europea, educazione civica europea, programmi di scambi per studenti e docenti...);
- Raccolta sistematica di dati sull'impatto sociale, e sulle competenze informali e non formali che possano rivelare e monitorare il ruolo del sistema di istruzione per lo sviluppo della persona, come cittadino oltre che come lavoratore;
- un sistema di incentivi con finanziamenti UE;
- Valutazione delle scuole pubbliche (statali e paritarie) che ricevono finanziamenti UE e pubblicazione dei risultati;
- Forme di autonomia delle scuole che ricevono finanziamenti UE nella selezione, valutazione, formazione permanente degli insegnanti ad opera di un dirigente scolastico, coadiuvato da figure specializzate in risorse umane;
- Valutazione a 360° dell'operato degli insegnanti, intesa sia come autovalutazione, che come valutazione tra pari;
- Per gli istituti tecnici e scuole professionali, creare le condizioni per il "Vocational Education and Training" VET, con una collaborazione tra scuola ed impresa (e.g. vedi progetto Alleanza europea per l'apprendistato), con *stages* negli ultimi due anni delle superiori, anche in altri paesi UE durante periodi estivi.

**Appendice A** L'educazione alla cittadinanza per età, in base ai curricula nazionali  
a.s.2010/11 [Eurydice](#) (2013) Grafico 1.2.

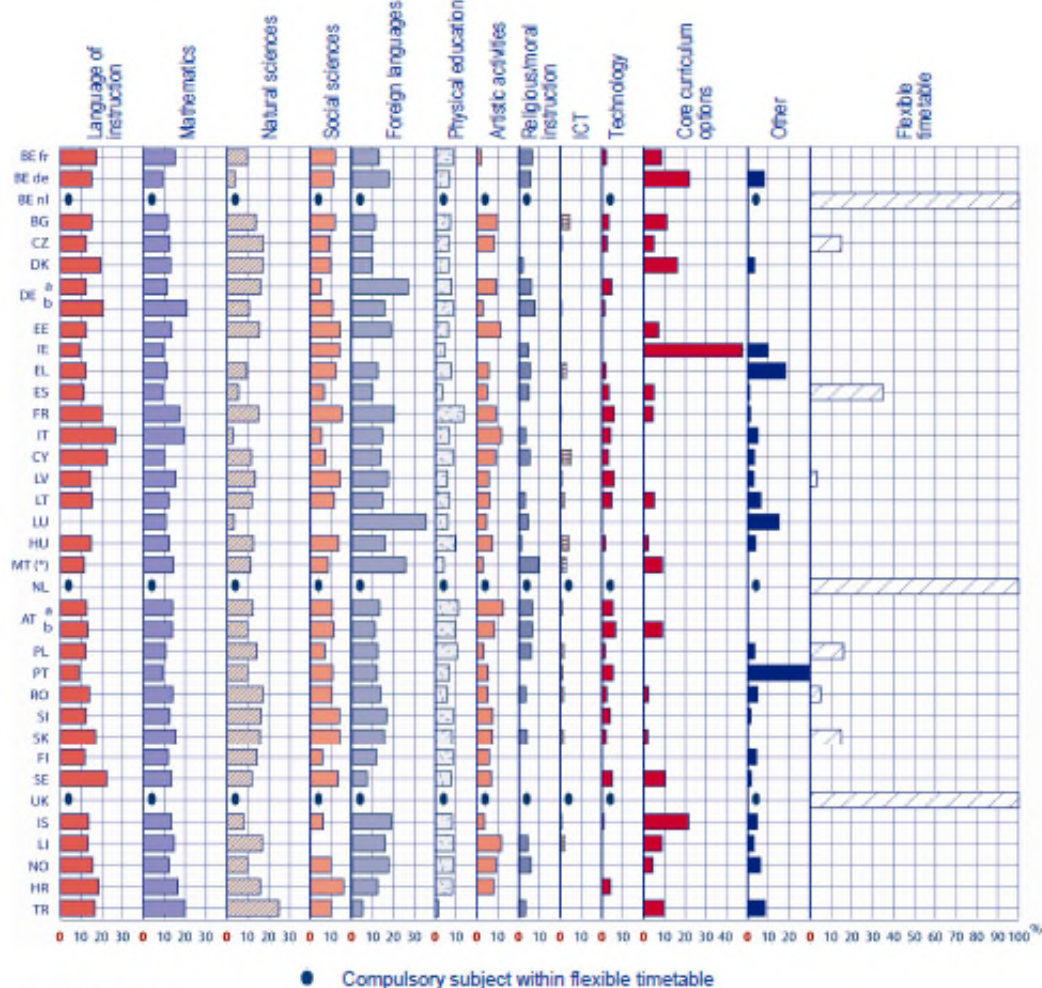


Fonte: Eurydice.

**Nota esplicitiva**

La figura prende in esame soltanto l'insegnamento obbligatorio dell'educazione alla cittadinanza.

**Appendice B** Percentuali di tempo di insegnamento minimo obbligatorio allocato alle diverse materie (scuola secondaria 2010/2011) [Eurostat-Eurydice](#) (2013) Grafico F3. Ulteriori informazioni disponibili presso [Eurydice](#)



Source: Eurydice.

#### Explanatory note

See Figure F2.

Detailed country notes and national specific information about subject allocation can be seen at:

[http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/tools\\_en.php#taught\\_time](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/tools_en.php#taught_time)

#### Country specific notes

Germany: a) *Gymnasium*, b) *Hauptschule*.

Malta: Secondary education pathway.

Austria: a) *Allgemeinbildende Höhere Schule* (sub-section *Realgymnasium*); b) *Hauptschule* and *Polytechnische Schule*.

Sweden: Distribution corresponds to the whole duration of compulsory education (grades 1-9).

Liechtenstein: *Oberschule*.