



## 7. L'EDUCAZIONE ALLA CITTADINANZA GLOBALE



7. Il Comitato ONU invita l'Italia ad adottare tutte le misure necessarie per affrontare le raccomandazioni non ancora implementate o implementate in modo insufficiente, comprese quelle riguardanti il coordinamento, l'assegnazione delle risorse e la formazione sistematica sulla

Convenzione, la non discriminazione, gli interessi dei minorenni, il diritto all'identità, l'adozione, la giustizia minorile e i minori rifugiati e richiedenti asilo; nonché a fornire un follow-up adeguato alle raccomandazioni contenute nelle presenti osservazioni conclusive.

[...]

19. Il Comitato ribadisce la sua raccomandazione di istituire un sistema di formazione regolare, obbligatorio e continuo sui diritti dei minorenni, per tutte le figure professionali che lavorano con le persone di età minore stesse, in particolare funzionari di polizia, carabinieri, giudici e personale penitenziario.

*CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 7 e punto 19*

In linea con il **Commento Generale n. 13<sup>66</sup> sul diritto all'educazione del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali** (CESCR), è importante sottolineare che "l'educazione è in sé un diritto umano e anche un importante strumento per la realizzazione di altri diritti umani" e che la sua piena realizzazione è interconnessa ad alcuni elementi essenziali (come la disponibilità, l'accesso, la non discriminazione), a differenti tipologie di responsabilità degli Stati membri (come l'obbligo di rispettare, proteggere e rendere effettivi i diritti) e alla considerazione dell'educazione secondo un *life-cycle approach*, in base al quale l'apprendimento è un processo che accompagna tutta la vita umana e in ragione del quale ogni fase della crescita deve permettere lo sviluppo completo delle capacità dei singoli. **L'educazione e la formazione ai diritti umani** (HRE<sup>67</sup>) è fondamentale, perché aiuta ogni essere umano – a maggior ragione le persone di età minore nella loro crescita consapevole – a proteggere i propri diritti, consentendogli di rendere note le violazioni che subisce, aiutandolo allo stesso tempo a rispettare, per primo, i diritti umani degli altri. L'obiettivo principale è la piena realizzazione dei diritti umani per tutti, attraverso la costruzione di una cultura co-

66 Si veda la versione inglese del Commento: [http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CESCR\\_General\\_Comment\\_13\\_en.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CESCR_General_Comment_13_en.pdf).

67 Human Rights Education.



mune sul tema. Va ricordato, inoltre, che l'educazione ai diritti umani trova il suo fondamento nei principi della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani<sup>68</sup> e nei vari trattati e strumenti giuridici.

È necessario sottolineare anche il notevole apporto che potrebbe dare l'**approccio basato sui diritti umani** (HRBA<sup>69</sup>) per l'educazione agli stessi, in quanto coinvolge il quadro teorico, normativo e pratico ponendovi al centro – come prioritari – l'accesso all'educazione, in particolare a un'educazione di qualità, e il rispetto di tutti i diritti umani. Si tratta di tre dimensioni interdipendenti e interconnesse, e un'educazione basata sui diritti umani necessita della piena realizzazione di tutte e tre le dimensioni.

La **Dichiarazione ONU sull'educazione e la formazione ai diritti umani**<sup>70</sup> del 19 dicembre 2011 afferma che: gli Stati hanno una responsabilità primaria nel promuovere e assicurare l'educazione e la formazione ai diritti umani da sviluppare e realizzare in uno spirito di partecipazione, inclusione e responsabilità; gli Stati devono altresì sviluppare e promuovere, a ogni livello, strategie e politiche e, dove appropriato, piani d'azione e programmi; le istituzioni educative, le famiglie, i media, le istituzioni della società civile, le ONG, i difensori dei diritti umani e il settore privato hanno un ruolo importante nel promuovere e fornire l'educazione e la formazione (artt. 7, 8, 10).

Anche la **Convezione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC, art. 29)** conferma l'importanza di un'educazione volta allo sviluppo delle facoltà e delle attitudini della persona di minore età, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Richiamiamo l'attenzione anche sul **Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani**<sup>71</sup>, giunto alla sua quarta fase (2020-2024), in cui s'invita a dare priorità all'educazione ai diritti umani nei settori di riferimento

già individuati nelle fasi precedenti: vale a dire il sistema di istruzione formale – l'istruzione primaria, secondaria, superiore professionale e universitaria – così come la formazione per dipendenti pubblici, funzionari di polizia e militari. Invita inoltre a concentrarsi sull'Educazione alla Cittadinanza Globale (ECG) per adolescenti e giovani. Si sottolinea, inoltre, la necessità di allargare il Programma per l'educazione ai diritti umani anche ai media e alle organizzazioni della società civile che si occupano di politiche giovanili, persone con disabilità, minoranze, popoli indigeni e donne vittime di violenza.

Anche a **livello europeo** ci sono diversi richiami agli Stati nel merito: l'adozione della Carta Europea sull'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani<sup>72</sup> dell'11 maggio 2010, che è diventata un utile strumento di lavoro e confronto e che deve essere un punto di riferimento per ogni governo nazionale; l'adozione da parte del Consiglio dell'Unione Europea, il 25 giugno 2012, del Quadro strategico su diritti umani e democrazia, il cui obiettivo è guidare l'azione dell'Unione nella promozione dei diritti umani; la pubblicazione, nel maggio 2015, da parte della Commissione Europea, della quinta Relazione annuale sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; l'adozione, nell'aprile 2016, della nuova Strategia del Consiglio d'Europa per i diritti dei minori (2016-2021)<sup>73</sup>.

Sulla base di queste considerazioni, senza dubbio, vanno sottolineati i tentativi da parte dell'**Italia** di ottemperare negli ultimi quindici anni alle raccomandazioni internazionali<sup>74</sup> delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, che sollecitano l'introduzione dell'Educazione ai diritti umani nei curricula scolastici e, oggi, anche dell'ECG.

Nel 2010 una circolare ministeriale<sup>75</sup> ha dato indicazioni per l'attuazione della Legge 169/2008 riguardante l'insegnamento della materia "**Cittadinanza e Costituzione**", ma in seguito alla mancata formazione degli

68 Cfr. la versione italiana della Dichiarazione: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=itn>.

69 Sullo Human Rights-Based Approach si veda il sito HRBA: <http://hrbportal.org/>.

70 Cfr. la versione italiana della Dichiarazione: [http://unipd-centro-dirittiumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Dichiarazione-delle-Nazioni-Unite-sulleducazione-e-la-formazione-ai-diritti-umani/211](http://unipd-centro-dirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Dichiarazione-delle-Nazioni-Unite-sulleducazione-e-la-formazione-ai-diritti-umani/211).

71 Cfr. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/WPHRE/ThirdPhase/Pages/ThirdPhaseIndex.aspx>.

72 Cfr. [http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/CoE\\_edu2010\\_1.pdf](http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/CoE_edu2010_1.pdf).

73 Cfr. la versione in inglese della Strategia: <https://rm.coe.int/168066cff8>.

74 CESCR/ITA/04 del 26 novembre 2004, n. 13, 29, 31 e Raccomandazione CM/Rec [2010]7 del Comitato dei Ministri agli Stati membri della Carta del Consiglio d'Europa; Osservazioni conclusive del Comitato ONU, 2011.

75 Circolare Ministeriale n. 86 del 27 ottobre 2010.



insegnanti su tali argomenti, il più delle volte le ore dedicate a questo tema sono state utilizzate per altri insegnamenti. Con il passare del tempo, anche a seguito di un assente controllo ministeriale, l'insegnamento è via via scomparso dall'offerta formativa.

Nel 2018 si è arrivati alla formulazione della **Strategia Italiana per l'educazione alla cittadinanza globale**<sup>76</sup>, come strumento per la formulazione di un Piano d'Azione pluriennale per promuovere l'ECG in ambito di educazione formale e informale. Questo documento doveva rappresentare il quadro di riferimento per la definizione degli interventi nel settore, ma è rimasto quasi solamente una dichiarazione d'intenti perché poco concreto e senza direttive. L'anno successivo, per dare attuazione alla Strategia è stato elaborato il documento **"Piani territoriali per l'Educazione alla Cittadinanza Globale. Indicazioni per Regioni ed Enti Locali"**<sup>77</sup>, un documento di indirizzo politico elaborato da una pluralità di soggetti a livello locale e nazionale, contenente alcune indicazioni per formulare Piani di Azione territoriali in modo da coordinare le iniziative locali di ECG e monitorarne la realizzazione.

Ma è solo con la **Legge 92/2019**<sup>78</sup>, che **reintroduce l'insegnamento dell'educazione civica**, che il governo sembra finalmente recepire almeno in parte le indicazioni internazionali. All'articolo 1 della Legge si sottolinea l'obiettivo della nuova materia scolastica come disciplina che "sviluppa nelle istituzioni scolastiche la conoscenza della Costituzione Italiana e delle istituzioni dell'Unione Europea per sostanziare, in particolare, la condivisione e la promozione dei principi di legalità, cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale e diritto alla salute e al benessere della persona". L'articolo 2 evidenzia come tale insegnamento debba essere trasversale e debba occupare 33 ore scolastiche, senza incrementare però il monte ore annuale, ponendosi di fatto a metà strada tra le sei ore previste in Croazia e le 72 ore della Francia<sup>79</sup>.

76 Cfr. <https://www.info-cooperazione.it/wp-content/uploads/2018/02/Strategia-ECG.pdf>.

77 Novembre 2019.

78 Legge del 20 agosto 2019.

79 Cfr. numero minimo raccomandato di ore di educazione alla cittadinanza impartita come disciplina separata nel corso di un anno a livello di istruzione primaria e secondaria (ISCED 1-3), 2016/2017. Fonte: Eurydice.

Anche se con **Decreto Ministeriale<sup>80</sup> del 22 giugno 2020 il Ministero dell'Istruzione ha reso note le Linee Guida per l'insegnamento dell'educazione civica<sup>81</sup>**, permangono forti dubbi sulla sua concreta applicazione nella quotidianità delle lezioni. È stata infatti istituita una materia specifica aggiuntiva rispetto ai curricula tradizionali, ma secondo le indicazioni dovrà essere realizzata, in realtà, in maniera trasversale<sup>82</sup> a tutte quelle discipline i cui programmi si potrebbero integrare con i contenuti indicati dalla Legge per l'educazione civica. In questo modo non sarà coinvolto solamente il docente di riferimento (o docente coordinatore a livello di scuola secondaria), ma l'intero corpo docente che, però, a sua volta non subirà variazioni rispetto agli anni precedenti (non si andrà, quindi, a integrare l'organico con nuove assunzioni). Questo punto ci appare debilitante per l'intera proposta formativa, in quanto **la nuova disciplina non verrà insegnata da un docente con una formazione ed esperienze specifiche** legate al profilo richiesto<sup>83</sup>, bensì saranno gli stessi insegnanti delle materie **tradizionali**, già presenti, ad assumere le ore in questione<sup>84</sup>. Riteniamo, quindi, che non ci potrà essere un pieno sviluppo degli argomenti

80 Cfr. [https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/m\\_pi.A00GAB-MI.Registro+Decreti%28R%29.0000035.22-06-2020.pdf/8e785f33-2898-95b1-7326-dcc368228f98?t=1592916355595](https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/m_pi.A00GAB-MI.Registro+Decreti%28R%29.0000035.22-06-2020.pdf/8e785f33-2898-95b1-7326-dcc368228f98?t=1592916355595).

81 Cfr. [https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/ALL.+Linee\\_guida\\_educazione\\_civica\\_dopoCSPI.pdf/8ed02589-e25e-1aed-1afb-291ce7cd119e?t=1592916355306](https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/ALL.+Linee_guida_educazione_civica_dopoCSPI.pdf/8ed02589-e25e-1aed-1afb-291ce7cd119e?t=1592916355306).

82 Nelle Linee guida viene richiamato "il principio della trasversalità del nuovo insegnamento, anche in ragione della pluralità degli obiettivi di apprendimento e delle competenze attese, non ascrivibili a una singola disciplina e neppure esclusivamente disciplinari".

83 Cfr. [http://eurydice.indire.it/wp-content/uploads/2019/02/Eurydice\\_41\\_educazione\\_cittadinanza.pdf](http://eurydice.indire.it/wp-content/uploads/2019/02/Eurydice_41_educazione_cittadinanza.pdf)

84 In Europa solo sei sistemi educativi hanno un'offerta formativa in materia garantita da docenti specializzati: Belgio (comunità francese), Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito (Inghilterra) e Danimarca. Fonte: Eurydice, 2018. Nel rapporto IEA 2009, "International civic and citizenship education study", Rapporto Europeo 2009, è stato rilevato come alcuni docenti impegnati nell'insegnamento di tematiche relative all'educazione alla cittadinanza e civica avessero manifestato fiducia nelle proprie conoscenze, laddove altri studi hanno dimostrato l'esatto contrario: i docenti, infatti, dichiarano di non aver ricevuto una formazione adeguata per insegnare la disciplina sopra richiamata e, di conseguenza, di non avere padronanza dei concetti in essa contenuti. Così Barr et al., 2015; Chin & Barber, 2010; Patterson, Doppen & Misco, 2012; Thornberg, 2008; Willemse et al., 2015.



secondo lo spirito dell'ECG intesa come un'educazione che apre a una dimensione globale, che dà a bambini e giovani l'opportunità di sviluppare un pensiero critico rispetto alla complessità delle tematiche mondiali e li incoraggia a esplorare, sviluppare ed esprimere le proprie opinioni nell'ascolto e nel rispetto delle opinioni altrui, oltre a fornire gli strumenti (attraverso conoscenze, abilità e valori) per partecipare in modo attivo alla vita della propria comunità.

Infatti i quattro milioni di euro annui, previsti dal piano di formazione del Ministero a decorrere dall'anno 2020, destinati alla formazione dei docenti sulle tematiche afferenti all'insegnamento trasversale dell'educazione civica, sembrano comunque non essere sufficienti a coprire le necessità dell'intero sistema scolastico italiano e a permettere di colmare il *gap* formativo esistente nei docenti.

La preoccupazione sul reale contributo della Legge 92/2019 permane forte anche alla luce del fatto che in nessun documento si fa riferimento, soprattutto per delineare gli obiettivi e il profilo delle competenze e di conseguenza nel definire i curricula, al contesto internazionale dell'ECG in considerazione delle chiare e precise indicazioni sia delle Nazioni Unite, sia del Consiglio d'Europa<sup>85</sup>.

Non si comprende, inoltre, il motivo per cui si sia voluto tornare al precedente nome di "Educazione civica" invece di fare proprie **le indicazioni internazionali** che indicano **nell'Educazione alla Cittadinanza Globale il vero nuovo insegnamento**, il cui nome racchiude già in sé il senso e la vastità della materia.

Accogliamo invece **favorevolmente l'esplicito riferimento all'educazione alla legalità e al contrasto delle mafie**, come tema fondamentale di questa nuova materia, consapevoli del fatto che sia necessario promuovere la sensibilizzazione e la formazione culturale dei cittadini, e in particolare dei giovani, che devono tornare a impadronirsi del loro intelletto e della loro facoltà di pensare e ragionare, oltre che saper scegliere

re e orientarsi in situazioni moralmente significative, formandosi a un pensiero responsabile e democratico che sappia ricostruire le identità individuali e il senso della comunità, vista la realtà di molte zone italiane. Sarà fondamentale, dunque, il monitoraggio della reale applicazione della legge e della presa in carico dei cambiamenti necessari da parte delle istituzioni scolastiche, anche alla luce di quanto riportato nella *Peer Review* dell'OCSE sulla Cooperazione allo Sviluppo ITALIA<sup>86</sup> del 2019, in cui si sottolinea l'importanza dell'ECG come opportunità per informare e formare l'opinione pubblica sui temi globali e sugli obiettivi dello sviluppo sostenibile (OSS).

A seguito dell'**emergenza COVID-19** si fa presente che, con la chiusura delle scuole, molti progetti in ambito ECG sono stati realizzati in modalità online, andando a diminuire la valenza dei percorsi tematici realizzati face-to-face. Inoltre, in molti casi i progetti sono stati sospesi fino all'inizio del nuovo anno scolastico 2020-2021 o addirittura definitivamente cancellati. Questo stop forzato ha chiaramente influenzato negativamente la formazione e le esperienze concrete degli studenti, che hanno perso una grande occasione di vivere la comunità in modo differente. Si valuta negativamente anche il congelamento del **bando sull'Educazione alla Cittadinanza Globale**, che non ha trovato attuazione nel 2019 e che non è previsto per il 2020, indipendentemente dall'emergenza sanitaria in corso.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Ministero dell'Istruzione – Direzione Generale per la formazione e l'aggiornamento del personale della scuola** e alla **Commissione per la revisione delle Linee Guida nazionali** di monitorare l'attuazione della nuova Legge 92/2019 sull'insegnamento dell'Educazione civica;
2. Al **Ministero dell'Istruzione** di costituire un Tavolo interministeriale aperto anche alla società civile, per una revisione dei curricula e, conseguentemente, della formazione iniziale e permanente degli insegnanti che abbiano conseguito titoli specifici, in particolare nelle scuole

<sup>85</sup> Tra cui "Global Citizenship Education: topics and learning objectives" e "Global Citizenship Education: preparing learners for the challenges of the 21st century" dell'UNESCO e "How all teachers can support citizenship and human rights education: a framework for the development of competences" del CoE; questi strumenti sono fondamentali e necessari per chiunque voglia lavorare in ambito ECG.

<sup>86</sup> Cfr. <https://www.oecd.org/publications/peer-review-dell-ocse-sulla-cooperazione-allo-sviluppo-italia-2019-e752c41e-it.htm>



secondarie, alla luce di tutte le indicazioni degli organismi internazionali; di dotarsi delle risorse adeguate per la realizzazione di quanto sopra;

3. Al **Ministero dell'Istruzione** di dotarsi delle risorse adeguate per la realizzazione del bando specifico di Educazione alla Cittadinanza Globale e di implementare le disposizioni contenute nel "Piano d'Azione per la quarta fase (2020-2024)" del Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani (A/ HRC/24/L.12).