

GIORGIO  
BOCCA

# La Cittadinanza e formazione nell'Unione Europea

## a. Premessa

Entrato in vigore nel 1993, il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea ha visto la sua revisione, con il trattato di Amsterdam firmato nel 1997.

Il Trattato stesso prevedeva una necessaria valutazione dell'andamento dei processi applicativi, mentre il vertice di Corfù dei Capi di Governo e di Stato europei dava mandato alla Commissione di preparare un documento di sintesi, utile come primo approccio alla Conferenza intergovernativa (marzo 1996) che doveva disegnare le prospettive per l'Unione nel primo decennio del 2000<sup>1</sup>.

Due i nodi fondamentali attorno ai quali si è rielaborato il Trattato:

- il rapido mutamento del contesto interno dell'Unione;
- la maturazione del senso di cittadinanza europea.

Quanto al primo, è da rilevare come la rapida evoluzione dell'unificazione e l'apertura comunitaria nei

<sup>1</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Conferenza intergovernativa 1996. Relazione della Commissione per il Gruppo di riflessione*, Ufficio della pubblicazione ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo, 1995.

confronti di altri partner europei sia anche il frutto della difficile condizione in cui si è venuta a trovare la Germania all'indomani della caduta del muro di Berlino. In realtà la Repubblica federale tedesca è stata sin dagli anni '50 al centro di tutta l'azione di unificazione europea<sup>1</sup>, dovuta all'esigenza di disinnescare le possibili fonti di ulteriori conflitti franco-tedeschi con il porre sotto controllo internazionale le industrie carbo-siderurgiche considerate strategiche (costituzione della C.E.C.A.), quindi con la successiva istituzione di un mercato unico che legasse fra di loro le differenti economie nazionali. Ora, l'apertura ad est, verso l'ex DDR, costituisce una nuova sfida, che tanti dubbi e perplessità suscita fra gli alleati (francesi ed inglesi) e fra gli ex nemici (russi e polacchi). È in questo frangente che Kohl ha giocato la duplice carta dell'unificazione tedesca contemporaneamente al consolidamento ed allargamento delle frontiere dell'Unione europea.

Uno dei risultati ottenuti fu appunto il Trattato di Maastricht (1992).

Ciò che costituiva novità cospicua era però la sanzione della *cittadinanza dell'unione* (art. 8 e 8 a,b,c,d, e del Trattato dell'Unione) che veniva automaticamente acquisita assieme alla cittadinanza di uno degli Stati membri. Voluta come atto politico, tale cittadinanza, oltre a sancire il diritto alla mobilità all'interno degli Stati membri, il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali e del Parlamento europeo nello Stato di residenza e quello di tutela all'interno di Paesi terzi da parte delle Autorità consolari dei paesi comunitari, costituiva per il Parlamento Europeo la base del potere politico della Comunità. Su di essa si fondava per ciascun cittadino anche il diritto di petizione al Parlamento europeo e la possibilità di ricorso al Mediatore.

Ma Maastricht era anche ben altro, con l'accordo attorno alla politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione in materia di giustizia ed affari interni si impostavano due ulteriori ambiti di azione, estranei però ai poteri della Commissione in quanto gestiti direttamente dal Consiglio, mentre si rafforzavano i poteri della Commissione in materia di istruzione e formazione.

#### *Gli obiettivi della Conferenza del '96*

Quali dunque gli obiettivi della futura Conferenza intergovernativa, poi confluiti nel trattato di Amsterdam?

La Commissione ne individuava di tre ordini:

a) il miglioramento dei meccanismi decisionali, cercando, laddove possibile, di superare la regola dell'unanimità a vantaggio della maggioranza semplice e, soprattutto, semplificando gli attuali farraginosi meccanismi di co-decisione e di concertazione fra Consiglio Commissione e Parlamento europeo;

<sup>1</sup> Cfr. G. Bocca, *Istruzione, formazione e cultura. Una politica della Comunità Europea per l'educazione*, Vita e Pensiero, Milano, 1995.

b) il coraggioso approfondimento del tema dei ritmi differenziati di integrazione. Già Schengen ha dimostrato la relativa impreparazione di alcuni Stati;

c) il superamento della prassi delle deroghe permanenti, per cui taluni Paesi firmatari del trattato di Maastricht hanno poi ottenuto deroghe dalla applicazione di talune sue parti (emblematico il caso del Regno Unito che addirittura si è rifiutato di firmare la parte riguardante le politiche sociali, o della Danimarca che non intende pervenire alla moneta unica).

Se l'istituzione della cittadinanza europea costituisce una grande conquista, tuttavia l'Unione stenta a trarne operativamente le conseguenze. È rimasto ancora lettera morta il previsto godimento dei diritti di elettorato attivo e passivo per le elezioni europee e comunali da parte di ogni cittadino europeo in qualunque paese residente; né il corrispondente diritto di soggiorno e residenza libera in qualsiasi Stato membro ha trovato sino ad ora il sostegno di un assieme di misure locali di accompagnamento che potessero renderlo effettivamente fruibile per tutti.

## **b. Il lento 'farsi' sistema delle politiche di istruzione e formazione della Comunità Europea**

*Ogni Paese resta totalmente sovrano in materia di politica scolastica nazionale e ogni sistema conserva i suoi tratti specifici*, in questi termini il Commissario Vasso Papandreu sintetizza quella che possiamo delineare come l'immagine 'pubblica' della politica comunitaria dell'istruzione e formazione dopo Maastricht<sup>3</sup>.

Una politica che si è venuta progressivamente articolando nel tempo attraverso alcuni passaggi fondamentali, che possiamo così cercare di riassumere.

**I.** Ai sensi dei trattati istitutivi, la CECA, l'EURATOM e la CEE presentano differenti possibilità di attuazione di proprie politiche di formazione. Mentre le prime due comunità presentano specifiche progettualità, legate ai rispettivi settori operativi, accompagnate dalla potestà di realizzare direttamente talune azioni formative, la CEE si vede riconosciuta una generica funzione in merito alla *formazione ed al perfezionamento professionale*, potendo altresì agire attraverso il Fondo sociale europeo al fine di promuovere l'*occupazione e la mobilità geografica e professionale*<sup>4</sup>, mentre le sono del tutto estranee competenze e potestà in merito all'istruzione generale.

**II.** Tale situazione permarrà sino agli anni '60, quando una prima delineaazione di orientamenti ed obiettivi di azione viene proposta dal Consiglio

<sup>3</sup> *Le Monde de l'Education*, n. 189/1992, p. 48.

<sup>4</sup> *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea*, in *COMUNITÀ EUROPEE, Trattati che istituiscono le Comunità Europee*, Lussemburgo, 1978, artt. 117, 123, 125, 128.

dei Ministri CEE con la formulazione dei 10 *principi generali per l'impostazione di una politica comune di formazione professionale* (aprile 1963)<sup>5</sup>. Vi si delineano sia i principi fondamentali (diritto per tutti alla formazione, rafforzamento dell'insegnamento generale nella formazione professionale, orientamento...) che specifiche linee operative (scambio di informazioni, azioni comuni ed azioni specifiche a livello comunitario...). Documento che resta di fatto inattuato sino ai primi anni '70, quando una rinnovata volontà politica si esprimerà con la costituzione di uno stabile Consiglio dei Ministri dell'educazione (e non più solo della formazione professionale) e con la maturazione di nuovi e più articolati *Orientamenti generali* per la formazione professionale (1971)<sup>6</sup>.

Una ricognizione sulla possibile attuazione di una politica generale di formazione ed istruzione sarà offerta dall'apposito studio commissionato dalla Commissione CEE ad H. Jeanne (1973)<sup>7</sup> cui farà seguito l'insediamento del primo Commissario alla Ricerca, scienza ed educazione, R. Dahrendorf (1973). È in questo frangente che possiamo cogliere il primo organico tentativo di ricollegare fra di loro istruzione, formazione, ricerca e sviluppo, dando vita ad una ipotesi politica che sappia far fronte alla complessità di problemi emergenti, attraverso risposte organiche e processuali, destinata col tempo a debordare dagli angusti limiti imposti dai Trattati originari; mentre viene superato il timore di un tentativo di armonizzazione dall'alto dei sistemi locali all'interno di un sistema scolastico europeo, per lasciare il passo ad interventi comunitari volti a far emergere dall'interno dei processi di riforma in atto localmente le esigenze della comune integrazione europea (strumenti saranno la creazione di reti di informazione, lo scambio di progetti; lo stimolo al realizzarsi di visite reciproche da parte dei responsabili dell'istruzione e della formazione...)<sup>8</sup>.

**III.** Le due Risoluzioni sulla *cooperazione nel settore dell'istruzione* (1974) e sulla *preparazione dei giovani alla vita attiva e di lavoro* (1976) produrranno quindi i primi atti formali volti a concretizzare nei fatti tale volontà politica<sup>9</sup>. Ne deriveranno alcuni punti fermi, quali la cooperazione nell'ambito dell'istruzione intesa come un aspetto della progressiva armonizzazione delle politiche

<sup>5</sup> COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE EUROPÉENNE, *Décision du Conseil du 2 avril 1963 portant établissement des principes généraux pour la mise en oeuvre d'une politique commune de formation professionnelle* (63/266CEE), in J.O. du 20.4.63, pp. 1338-1341.

<sup>6</sup> CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Orientamenti generali per l'elaborazione di un programma di attività a livello comunitario in materia di formazione professionale*, in G.U. n. C81 del 12.8.1971, pp. 5 e sgg.

<sup>7</sup> *Per una politica comunitaria dell'educazione*, in *Bollettino delle C.C.F.E.*, supplemento 10/73.

<sup>8</sup> *Ricerca, scienza e educazione. Informazione scientifico-tecnica. Programma di lavoro del Sig. Ralf Dahrendorf, membro della Commissione*, Bruxelles, 23.5.1973.

<sup>9</sup> In COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Textes relatifs à la politique européenne de l'éducation 1974-1983*, Luxembourg, 1984.

economiche e sociali; l'urgenza di avviare una reciproca informazione sull'istruzione e la formazione anche attraverso scambi di studenti e docenti.

IV. Un'ulteriore evoluzione è databile con la metà degli anni '80. Per la formazione professionale, nel 1983 la commissione propone per la prima volta le linee di una organica politica comunitaria per gli anni '80<sup>10</sup>; dopo il Consiglio europeo di Fontainebleau (1984) matura l'esigenza di attribuire alla Commissione competenze più specifiche anche per l'istruzione, mentre la Corte di Giustizia fornisce le basi giuridiche ad una rilettura anche dell'istruzione generale all'interno dell'idea di formazione professionale (1985), in quanto comunque utile per trovare un impiego<sup>11</sup>.

Nel processo di elaborazione dell'Atto Unico (1987) l'istruzione e la formazione divengono sempre più aspetti strategici utili sia al completamento del mercato interno, sia al fine di corrispondere all'esigenza di una decisa azione sociale volta a dare attuazione all'Europa dei cittadini ed alla libertà di circolazione delle persone e delle idee all'interno dei confini comunitari, non tardando altresì ad aprirsi anche ai nuovi bisogni emergenti dai paesi del centro ed est Europa. Verranno così poste in essere precise linee di azione in direzione di una osmosi fra imprese, istruzione e formazione superiore; piuttosto che dell'attuazione dell'uguaglianza di opportunità fra ragazzi e ragazze; fra giovani ed adulti all'interno di una logica di educazione permanente e di formazione ricorrente.

Nel 1989, infine, anche la politica per l'istruzione otterrà una sua precisa definizione nella Comunicazione sulle prospettive a medio termine per l'istruzione all'interno della comunità<sup>12</sup>, il cui oggetto sarà appunto l'emanazione di indicazioni utili a porre in condizione le istituzioni comunitarie di valutare i progressi realizzati, oltre che di identificare le nuove priorità in relazione al 1992. Nel mentre, la riforma dei fondi strutturali (1988) offrirà alla Commissione la possibilità di operare direttamente con le Regioni attraverso il finanziamento a programmi locali del tutto svincolati dai sistemi formativi nazionali.

Un ruolo analogo, se non superiore, deve venire altresì riconosciuto alle Direttive sul riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore (1988) e secondaria (1992), sulla formazione professionale (1989, 1992)<sup>13</sup>, oltre che alla Decisione del Consiglio sulla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale (1985). Esse di fatto inducono una oggettiva situazione di con-

<sup>10</sup> COMMISSION DES C.C.E.E., *Projet de Resolution du Conseil concernant les politiques de formation professionnelle dans les Communautés Européennes pour les années 1980*, COM (82) 637 final, Bruxelles 21.10.1982.

<sup>11</sup> L. MISSON, *L'affare Gravier*, in *Formazione Professionale, Dossier Formazione degli adulti*, n. 19/1985, pp. 1-9.

<sup>12</sup> COMMISSIONE DELLE C.C.E.E., *Comunicazione al Consiglio su Istruzione e formazione nella Comunità europea. Orientamenti a medio termine: 1989-1992*, COM (89) 236 def., Bruxelles 2.6.1989.

<sup>13</sup> In merito si veda ISFOL, *I progetti per le riforme*, Angeli, Milano, 1993.

fronto fra i sistemi di formazione degli Stati membri, indirizzandoli altresì verso una maggiore interazione fra di loro in sede di riforme; senza dimenticare un ulteriore aspetto di stimolo, se non di pressione 'psicologica', in direzione della ricerca di maggiori corrispondenze a livello curricolare, di durata dei cicli di studio, di prove finali, di tirocini ecc.<sup>14</sup>.

Dal canto suo, la Commissione CEE comincerà a muoversi all'interno di una logica di *dimensione europea comune dell'istruzione*<sup>15</sup>, di *spazio europeo dell'istruzione*<sup>16</sup>, cercando di portare a sintesi una complessiva *dimensione europea nell'educazione*. Essa sembra così voler perseguire i propri progetti assecondando i principi della 'complementarietà' delle azioni comunitarie rispetto a quelle nazionali, della loro finalizzazione prevalentemente 'transnazionale', e puntando sulla valorizzazione della 'sussidiarietà' dell'azione dell'Unione rispetto ai Governi.

V. Nella sua lucidità progettuale, però, la Commissione sembra pagare lo scotto di una non ancora realizzata integrazione armonica dei quattro livelli operativi in cui si articola la propria azione in ambito 'educativo': la formazione professionale, l'istruzione secondaria e superiore, la ricerca sviluppo, la cultura. Soprattutto quest'ultimo aspetto solo nel corso degli ultimi anni ha iniziato un lento affrancamento da una concezione meramente elitaria (cultura come assieme di beni di cultura da salvaguardare) per procedere verso il riconoscimento della multiculturalità presente nel tessuto sociale comunitario. "L'integrazione europea oramai in atto è (...) problema essenzialmente culturale (...) In altri termini, l'impossibilità (...) del darsi di una cultura comune che possa dirsi effettivamente europea è, in definitiva, legata alla persistente assenza di una struttura omogenea dell'educazione nel vecchio continente", è M. Laeng a riportare il problema alla sua essenzialità. L'assenza di una comune cultura dell'essere europei costituisce impedimento ad una ulteriore evoluzione comune dei sistemi formativi; mentre, viceversa, la difficoltà a portare a 'sistema' a livello europeo i singoli sistemi formativi costituisce indubbio ostacolo al formarsi della comune cultura<sup>17</sup>.

VI. Maastricht, attribuendo quindi alla Comunità il potere di interessarsi alla globalità delle politiche di istruzione al fine di ricercarvi livelli di eccel-

<sup>14</sup> Cfr. M.A. ECKSTEIN, H.J. NOAH, *Educacion, titulaciones y mercado de trabajo en la Comunidad Europea: un programa para la investigación*, in *Revista de Educacion*, Madrid, n. 202/1993, pp. 91-106.

<sup>15</sup> COMMISSIONE DELLE C.C.E.E., *Comunicazione sulla Cooperazione europea tra istruzione superiore e industria: formazione avanzata per una maggiore competitività*, COM (92) 457 def., Bruxelles 9.12.1992, p. 31, punto 1.1.3.

<sup>16</sup> COMMISSIONE DELLE C.C.E.E., *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma d'azione comunitaria 'SOCRATES'*, COM (93) 708 def., Bruxelles 3.2.1994, p. 11, punto 27.

<sup>17</sup> Nota redazionale, in M. LAENG (a cura di), *Scuole d'Europa. Sistemi a confronto*, ANICIA, Roma, 1989, p. 15.

lenza, incentivando la collaborazione fra gli Stati ed attuando il sostegno e l'integrazione della loro azione, si pone al contempo come un punto di arrivo e di partenza al fine di stimolare il prodursi di un'ulteriore azione politica da parte della comunità, sì da contemperare la dimensione culturale (europea e locale) con l'esigenza di dare vita ad un'area formativa europea di elevato livello qualitativo.

### *Le linee direttrici della politica educativa comunitaria*

Se torniamo ora all'affermazione iniziale, possiamo ipotizzarvi una risposta articolata.

Se sembra da escludersi l'esistenza di una politica comunitaria per l'educazione sino alla seconda metà degli anni '70, questa si è progressivamente venuta ad articolare in termini progettuali oltre che di progressiva assunzione di potestà di indirizzo e di stimolo indiretto al realizzarsi di profonde innovazioni dall'interno dei sistemi formativi locali. In altre parole, si è dato vita ad una rete di progetti e di partners, di scambi di idee e di persone, di collaborazioni fra Istituzioni che pone in relazione fra di loro singole realtà formative, lasciando al libero gioco del dibattito ed alla capacità in sede locale di attuare una mediazione fra sperimentazioni ed innovazioni proposte e dimensioni culturali ed organizzative locali in cui l'istruzione e la formazione si attuano.

E che non si tratti di un puro dibattito teorico è dimostrato proprio dalla sempre maggiore rilevanza che vi assume l'idea di *spazio culturale europeo*, laddove questo sembrerebbe connotarsi di scelte culturali, organizzative ed ideologiche non neutre rispetto ai singoli sistemi locali. Il cardine è qui rappresentato dalla prefigurazione di un unico sistema di istruzione e formazione (che coordini fra di loro settore secondario superiore e di terzo livello con le iniziative non formali di formazione), dotato di flessibilità strutturale, in grado di permettere percorsi formativi diversificati nello spazio e nel tempo e, soprattutto, ricollocabile all'interno di un più globale sistema di formazione continua per tutti, giovani e adulti. In termini curricolari, vi si prevede una minore distinzione fra istruzione generale e formazione professionale, mirando ad integrare nei curricoli generali, comuni a tutti gli studenti, anche aspetti tipici delle nuove culture emergenti (tecnologia, lingue veicolari, matematiche moderne, informatica, oltre ad esperienze di lavoro in impresa).

L'istituzione formativa dovrebbe sempre più aprirsi alla comunità locale, riservando al mondo economico imprenditoriale l'onere di accollarsi in parte responsabilità educative (in alternanza con la scuola, ed in concorso con essa nella definizione dei curricoli 'scolastici' e nella gestione degli istituti), mentre alle componenti 'interne' alla 'scuola' verrebbero affiancate le forze sociali nella partecipazione alla definizione dei curricoli e nella gestione delle istituzioni.

A medio-lungo termine, si opera poi per la realizzazione di un terzo livello di istruzione e formazione rappresentato da sistemi interattivi a distanza,

quale modalità di formazione continua e ricorrente per i lavoratori estensibile, con bassi costi economici, anche alla istruzione e formazione capillare di altre classi di età<sup>18</sup>.

### **c. Il *Libro bianco* Cresson e l'orizzonte di azione dell'Unione europea per l'istruzione e la formazione**

Il *Libro bianco* Cresson viene dunque a costituire, a quattro anni dalla stipula del Trattato di Maastricht, il primo documento di organica e complessiva progettualità di politica dell'Unione europea in materia di istruzione e formazione. Tali non lo sono stati, infatti, né i Programmi Socrates e Leonardo che proseguono, integrandosi con le nuove disposizioni del Trattato, lungo le linee d'azione precedenti, né le iniziative congiuntuali varate in relazione ai temi forti della disoccupazione e dell'inserimento professionale dei giovani (quali Horizon, Now, Youth Start...).

Dunque, ci troviamo di fronte ad un documento che potrebbe, nel bene come nel male, segnare l'azione comunitaria per i prossimi anni, e che, per ciò stesso, ci impone un tentativo di inquadramento ed analisi che condurremo, seppure per sommi capi, su differenti piani.

#### *Il delinarsi di un 'orizzonte' di riferimento*

Il *Libro bianco* sembra collocarsi ancora all'interno di una impostazione pragmatica, addirittura accentuandovi una visione funzionalistica dei processi di formazione ed istruzione. È lo stesso documento, infatti, a denunciare la filiazione diretta dal *Libro bianco* *Crescita, competitività, occupazione*, voluto da J. Delors (1994)<sup>19</sup>, ripreso dai Consigli europei di Essen (1994) e Cannes (1995) come orizzonte teorico per la delineazione del nuovo modello di crescita comunitaria.

Attorno a questo testo chiave sono poi stati pubblicati ulteriori studi di approfondimento su settori strategici interessanti l'istruzione e la formazione.

Alludiamo al *Libro verde sull'innovazione*<sup>20</sup> (1995) in cui, fra gli obiettivi fondamentali da perseguire si declinano tre ambiti elettivi per la formazione:

1. la facilitazione dell'accettazione sociale dell'innovazione (pista d'azione n° 5);
2. lo sviluppo della formazione iniziale e continua (formazione perma-

<sup>18</sup> COMMISSIONE DELLE CC.EE., *L'istruzione e la formazione di fronte alle sfide tecnologiche, industriali e sociali: prime riflessioni*, COM (94) 528 def., Bruxelles 23.11.1994.

<sup>19</sup> *Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'impiego. Le sfide e le piste per entrare nel XXI secolo*, Commissione europea, Lussemburgo, 1994.

<sup>20</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde sull'innovazione*, COM (95) 688 final, in *Bollettino dell'Unione europea*, supplemento 5/95.

nente nelle imprese; accreditamento delle competenze acquisite nel lavoro; legami stretti fra sistema educativo ed imprese) (pista d'azione n° 3)<sup>21</sup>;

3. la facilitazione della mobilità degli studenti (pista d'azione n° 4).

Anche nella Comunicazione *Verso la società dell'informazione*<sup>22</sup> viene ripresa l'indicazione in merito alla delineazione di progetti strategici da realizzarsi in ciascuno dei livelli interdipendenti che vengono a costituire le 'reti di telecomunicazione'; le reti di supporto alla trasmissione delle informazioni, i servizi generici e le applicazioni telematiche "che stimolino e incentivino la transizione verso una società dell'informazione basata sulla conoscenza", mediante "applicazioni che rispondono alle esigenze di interesse collettivo e aiutano a modificare la cultura in senso lato di tutti i cittadini, familiarizzandoli con l'ambiente e con gli strumenti messi a disposizione dalla società dell'informazione"<sup>23</sup>.

Già nel corso dell'anno successivo a Maastricht, la Commissione aveva prodotto una prima riflessione sulla *Dimensione europea dell'istruzione*, individuando il proprio specifico nel "promuovere una cittadinanza europea basata su valori comuni di solidarietà, democrazia, parità di opportunità e reciproco rispetto; migliorare la qualità dell'istruzione; facilitare l'inserimento sociale e professionale dei giovani"<sup>24</sup>; cui faceva seguito, l'anno successivo, la proposta di alcune *prime riflessioni* politiche generali<sup>25</sup>.

Cominciavano così a prendere forma orientamenti tesi a coniugare istruzione e formazione iniziale con la diffusione della formazione continua per i lavoratori e l'evoluzione delle modalità di formazione a distanza. "L'emergere della società dell'informazione è un ulteriore fonte di trasformazioni molto profonde (...) delle modalità stesse della formazione. Il fondamento di tale rivoluzione (...) sta nella transizione (...) da un periodo in cui singolo do-

<sup>21</sup> Soprattutto attorno a questa 'pista d'azione' si delineano i due livelli di lavoro. Quello nazionale, volto a "far emergere attraverso la scuola lo spirito di impresa e d'innovazione nei giovani", "promuovere, in termini generali, lo sviluppo aperto delle discipline, con l'introduzione di moduli di formazione sulla gestione dell'innovazione e la comunicazione nei programmi di insegnamento scientifico e tecnico"; "utilizzare le possibilità offerte dall'insegnamento a distanza e dalle tecnologie dell'informazione per stimolare e soddisfare la domanda di formazione". A livello comunitario, attraverso "la creazione di una rete europea di nuovi media pedagogici", "la messa in atto di una modalità europea di accreditamento delle competenze tecniche e professionali (...) di un osservatorio europeo delle pratiche innovatrici di formazione professionale"; "il riconoscimento mutuo dei moduli di formazione privilegiando gli accordi fra scuole di insegnamento generale e professionale"; "la creazione di formazioni in alternanza per l'insegnamento superiore" (*Libro verde sull'innovazione*, cit., p. 55).

<sup>22</sup> COMMISSIONE DELLE CC.EE., *Verso la società dell'informazione. Comunicazione (...) su una Metodologia per la realizzazione delle applicazioni della società dell'informazione*, COM (95) 224 def., Bruxelles, 31.5.1995.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 17.

<sup>24</sup> COMMISSIONE DELLE CC.EE., *Libro verde sulla dimensione europea dell'istruzione*, COM (93) 457 def., Bruxelles, 29.9.1993, p. 6.

<sup>25</sup> COMMISSIONE DELLE CC.EE., *L'istruzione e la formazione di fronte alle sfide tecnologiche, industriali e sociali: prime riflessioni*, COM (94) 528 def., Bruxelles, 23.11.1994.

veva recarsi verso le fonti di elargizione e diffusione della conoscenza (...), ad un'organizzazione sociale in cui l'informazione verrà diffusa in misura massiccia verso gli individui. Il problema principale non è più l'accesso all'informazione, ma il suo uso a fini educativi. (...) In uno scenario siffatto, il dominio delle reti e del contenuto dei prodotti diffusi dalle reti di trasmissione dell'informazione a fini educativi o con conseguenze in materia educativa diviene un problema politico fondamentale"<sup>26</sup>.

### *Il Libro bianco Cresson*

"Mondializzazione degli scambi, società dell'informazione, progresso scientifico e tecnico... Ogni giorno possiamo renderci conto dei cambiamenti prodotti da questi fenomeni. In seno all'impresa essi conducono a nuove forme di lavoro. A scuola esigono nuove forme di sapere. Nella vita di tutti i giorni modificano le abitudini. Queste mutazioni non sono una semplice parentesi, ma preannunciano la società di domani. Per l'Europa e per tutti noi ciò che conta è assumere il controllo di tali trasformazioni, per evitare di subirle. Non avendo saputo prevederle i nostri paesi conoscono un livello drammatico di disoccupazione ed esclusione sociale"<sup>27</sup>.

È una prospettiva globale e sistematica, imposta dalla dominanza di taluni scenari tecnologici, al cui interno la Commissione non mira a proporre un modello educativo europeo, quanto piuttosto ad operare, sulla base del principio di 'sussidiarietà', per ricollegare le competenze dei singoli Stati. Il suo compito sarà di aggiungervi "un innegabile plusvalore"<sup>28</sup> derivante dal trattamento comunitario di talune questioni nodali, quali la mobilità degli studenti; l'avvicinamento della scuola all'impresa; il sostegno allo sviluppo di una industria europea del software educativo e multimediale; lo sviluppo di "un insegnamento adattato che si valga delle nuove tecnologie dell'informazione" soprattutto ai fini di offrire "una seconda possibilità educativa ai giovani che non hanno avuto successo nel sistema scolastico classico"<sup>29</sup>. Prospettiva che vede la luce, non a caso, all'interno dell'anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita in quanto nuovo punto di osservazione da cui concepire l'istruzione e la formazione ("vettori (che) permettano un rinnovo permanente delle possibilità occupazionali e agevoleranno il controllo del cambiamento tecnologico")<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> *Ivi*, pp. 7-8, passim.

<sup>27</sup> Dalla *Premessa di E. Cresson e P. Flynn al Libro bianco su istruzione e formazione. Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva*, Commissione Europea, DC XXII e DG V, Lussemburgo, 1995, p. 2.

<sup>28</sup> *Ivi*, p. 3.

<sup>29</sup> *Ivi*.

<sup>30</sup> COMMISSIONE DELLE C.C.B.E., *Proposta di decisione (...) che istituisce un anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita (1996)*, COM (94) 264 def., Bruxelles, 7.9.1994, p. 3.

#### d. Oltre il *Libro bianco* Cresson

Dal successivo dibattito sembra emergere una sostanziale condivisione delle linee proposte dalla Cresson. In particolare il *Consiglio* (maggio 1996) ha sottolineato la centralità del ruolo del personale educativo nei processi di realizzazione di sistemi di istruzione di qualità; mentre il *Comitato economico e sociale* (luglio 1996) ha ribadito l'urgenza di uno sforzo sociale comune e sistematico coordinato dalla Comunità al fine di realizzare la società conoscitiva europea. Meglio articolato l'intervento del *Parlamento europeo* attraverso il rapporto Waddington<sup>31</sup>. Da una parte, il Parlamento si è quindi felicitato perché il libro bianco ha messo in luce talune questioni fondamentali, come la necessità di acquisire una base culturale generale per tutti, la sottolineatura dell'importanza dello studio delle lingue straniere, l'obiettivo di avvicinare scuole ed istituti di formazione e imprese, l'importanza data ai programmi di apprendimento, l'idea di un servizio volontario europeo e la necessità di accrescere gli investimenti negli ambiti dell'istruzione e della formazione; ciò pur non potendo non sottolineare l'attuale insufficiente finanziamento dell'intero ciclo formativo cui si aggiunge la critica ad un approccio che finisce per concentrarsi quasi esclusivamente sui giovani; mentre si dovrebbe estendere il dibattito sì da includervi lo studio lungo tutta la vita, al contempo ampliandolo ai bambini, ai lavoratori adulti, alle donne, alle persone vittime dell'esclusione sociale o emarginate, al ruolo delle imprese.

In dettaglio, secondo il Parlamento il Libro bianco non sottolinea sufficientemente il ruolo dell'educazione e della formazione nella preparazione dei giovani a svolgere nella società un ruolo egualitario, democratico e professionale, non essendo certo sufficiente per rilanciare il ruolo dell'istruzione e della formazione il limitarsi a ricercare più stretti legami con le aziende. Si tratta di potenziare l'orientamento, sviluppare la collaborazione fra insegnamento generale e professionale, trovare un equilibrio ottimale fra conoscenze teoriche e competenze pratiche in tutte le aree disciplinari, incoraggiare i giovani a perseguire tutte le possibilità offerte dalla cittadinanza attiva, dalle esperienze professionali, dal volontariato e dall'imprenditorialità, evitando accuratamente di dar vita a cicli formativi privati di qualsiasi prospettiva futura in quanto chiusi alla formazione permanente. Cruciale risulta anche la capacità delle scuole e centri di formazione di collaborare con le parti sociali al fine di sviluppare nuove metodologie e modalità di inserimento nella vita attiva e produrre forme di riconoscimento delle competenze acquisite.

<sup>31</sup> S.A. WADDINGTON, *Rapporto sul Libro bianco della Commissione sull'educazione e la formazione "Insegnare e apprendere - Verso la società cognitiva"*, Lussemburgo 1997. Una sintesi è riportata anche su IN CERFFOR, 2/1997, pp. 5-6.

## *Un bilancio della Commissione CEE*

Dall'insieme degli interventi la Commissione coglie l'emergere di due posizioni in parte divergenti, in quanto "l'istruzione, la formazione e l'occupazione trovano unanime riconoscimento, in particolare presso i rappresentanti dei datori di lavoro, mentre i rappresentanti del mondo educativo ammoniscono contro un adeguamento troppo rigido dei sistemi di istruzione e formazione alle strutture attuali dell'occupazione"<sup>32</sup>. Complementare alla sottolineatura del Parlamento europeo, circa il risalto da dare alla dimensione sociale, affettiva, morale e spirituale nella formazione dei giovani, il parere del Consiglio sull'importanza della dimensione culturale ed educativa. Molti organismi hanno sostenuto la necessità di una decisa azione a favore delle pari opportunità per tutti i membri della società richiamando l'attenzione attorno ad un dialogo sociale che dovrebbe coinvolgere tutte le parti anche attraverso 'partenariati' in ambito educativo e formativo. Scontata la convergenza attorno al concetto di educazione permanente, appare "pressoché unanime il richiamo alle competenze degli stati membri in merito al contenuto ed all'organizzazione del sistema di istruzione e della formazione professionale" individuando le linee guida della loro evoluzione, senza lasciarla al caso o peggio a forme di evoluzione meccanica. Spetta quindi "al settore pubblico piuttosto che agli individui garantire l'accesso universale all'istruzione" anche attraverso un deciso ricorso alla "pedagogia, quale fattore di mediazione fra individuo e conoscenza" e valorizzando il ruolo dei genitori, delle famiglie e dell'ambiente immediatamente circostante oltre che degli insegnanti e formatori<sup>33</sup>.

La relazione della Commissione si conclude con una rapida panoramica delle principali sperimentazioni già poste in atto rispetto alle indicazioni del Libro bianco:

- l'accreditamento delle competenze e lo studio del principio della 'tessera personale delle competenze';
- il riavvicinamento tra la scuola e l'impresa e lo sviluppo dell'apprendistato;
- la lotta all'esclusione mediante l'istruzione e la formazione;
- la padronanza di tre lingue comunitarie e l'attribuzione di un 'marchio europeo di qualità' alle iniziative innovative sull'apprendimento delle lingue;
- lo sviluppo di un trattamento paritario fra investimenti materiali e investimenti nella formazione.

<sup>32</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Bilancio del seguito dato al Libro bianco 'Insegnare ed apprendere: verso la società conoscitiva'*, COM (97) 256 def., Bruxelles, 1997, p. 3.

<sup>33</sup> *Ivi*, p. 4.