

Raccomandazione [CM/Rec\(2010\)7](#) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani

(Adottata dal Comitato dei Ministri l'11 maggio 2010 durante la 120° Sessione)

Il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'Articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Ricordando la missione essenziale del Consiglio d'Europa di promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto;

Fermamente convinto che l'educazione e la formazione svolgano un ruolo centrale nell'attuazione di questa missione;

Considerando il diritto all'educazione riconosciuto in diritto internazionale e in particolare nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE N.5), nella Dichiarazione universale dei diritti umani, il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e la Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo;

Ricordando che la Conferenza Mondiale sui diritti umani organizzata a Vienna nel 1993 ha invitato gli Stati a inserire i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto nel programma di tutti gli istituti pedagogici dell'educazione formale e non formale;

Considerando la decisione presa durante il Secondo Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa (1997) di lanciare un'iniziativa per l'educazione alla cittadinanza democratica al fine di promuovere la presa di coscienza da parte dei cittadini dei loro diritti e delle loro responsabilità in una società democratica;

Ricordando la Raccomandazione [Rec\(2002\)12](#) del Comitato dei Ministri sull'educazione alla cittadinanza democratica e desiderosi di darvi seguito;

Considerando la Raccomandazione [Rec\(2003\)8](#) del Comitato dei Ministri sulla promozione e il riconoscimento dell'educazione/apprendimento non formale dei giovani e la Raccomandazione [Rec\(2004\)4](#) sulla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo nell'insegnamento universitario e la formazione professionale;

Considerando la Raccomandazione 1682 (2004) dell'Assemblea parlamentare a favore di una convenzione quadro europea sull'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani;

Rispondendo all'appello lanciato dalla 7° Conferenza dei Ministri europei responsabili della gioventù riuniti a Budapest nel 2005 per un documento quadro sull'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani;

Desiderosi di contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2005, di cui il Consiglio d'Europa è il partner regionale in Europa;

Desiderosi di dar seguito all'esperienza del 2005 – Anno europeo della cittadinanza attraverso l'educazione, nel corso del quale gli Stati e le organizzazioni non governative hanno citato molti esempi di buone pratiche in materia di educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani, e per consolidare, codificare e divulgare queste buone pratiche in tutta Europa;

Tenendo in mente che gli Stati membri sono responsabili dell'organizzazione e del contenuto dei propri sistemi di insegnamento;

Riconoscendo il ruolo chiave svolto dalle organizzazioni non governative e dalle organizzazioni giovanili in questo settore dell'educazione e desiderosi di fornire loro sostegno,

Raccomanda ai governi degli Stati membri

- di attuare misure basate sulle disposizioni della Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani quali definite nell'allegato a questa raccomandazione;
- di assicurarsi che la Carta sia ampiamente divulgata alle autorità responsabili dell'educazione e delle politiche giovanili;

Incarica il Segretario Generale di trasmettere questa Raccomandazione:

- Ai governi degli Stati Parte alla Convenzione culturale europea (STE N.18) che non sono membri del Consiglio d'Europa;
- Alle organizzazioni internazionali.

Allegato alla Raccomandazione [CM/Rec\(2010\)7](#)

Carta del Consiglio d'Europa sull'Educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani

Adottata nell'ambito della Raccomandazione [CM/Rec\(2010\)7](#) del Comitato dei Ministri

Sezione I – Disposizioni generali

1. Campo d'applicazione

La presente Carta riguarda l'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani quali definite nel paragrafo 2. Non tratta specificatamente dei campi correlati come l'educazione interculturale, l'educazione alla parità, l'educazione allo sviluppo sostenibile e l'educazione alla pace, tranne nella misura in cui questi campi si accavallano e interagiscono con l'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani.

2. Definizioni

Ai fini della presente Carta:

a. L'“Educazione alla cittadinanza democratica” copre l'educazione, la formazione, la sensibilizzazione, l'informazione, le prassi e le attività volte, fornendo agli allievi conoscenze, competenze e una comprensione e sviluppandone gli atteggiamenti ed i comportamenti, a dar loro i mezzi di esercitare e di difendere i loro diritti e le loro responsabilità democratiche nella società, di apprezzare la diversità e di svolgere un ruolo attivo nella vita democratica, al fine di promuovere e di proteggere la democrazia e lo stato di diritto.

b. L'“Educazione ai diritti umani” riguarda l'educazione, la formazione, la sensibilizzazione, l'informazione, le prassi e le attività volte, fornendo agli allievi conoscenze, competenze e una comprensione e sviluppandone gli atteggiamenti ed i comportamenti, a dar loro i mezzi di partecipare alla costruzione e alla difesa di una cultura universale dei diritti umani nella società al fine di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali.

#

c. L'“Educazione formale” riguarda il sistema strutturato di educazione e formazione che inizia nella scuola pre-elementare e primaria e continua nell'insegnamento secondario e universitario. Avviene in principio negli istituti di insegnamento generale o professionale ed è suggellata da un diploma.

d. L'“Educazione non-formale” copre qualsiasi programma pianificato destinato a migliorare un insieme di qualifiche e competenze al di fuori di un quadro di insegnamento formale.

e. L'“Educazione informale” qualifica il processo secondo cui ogni individuo acquisisce durante tutta la vita atteggiamenti, valori, competenze e conoscenze grazie alle influenze e alle risorse educative del suo ambiente e alla sua esperienza quotidiana (famiglia, pari, vicini, incontri, biblioteca, media, lavoro, svago, ecc.)

3. Rapporto tra educazione alla cittadinanza democratica ed educazione ai diritti umani

L'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani sono strettamente legate e si sostengono reciprocamente. Differiscono più per il tema e per la portata che per gli obiettivi e le pratiche. L'educazione alla cittadinanza democratica mette essenzialmente l'accento sui diritti e le

responsabilità democratiche e sulla partecipazione attiva, in rapporto agli aspetti civici, politici, sociali, economici, giuridici e culturali della società, mentre l'educazione ai diritti umani si interessa alla gamma più ampia dei diritti umani e delle libertà fondamentali in tutti i campi della vita.

4. Strutture costituzionali e priorità degli Stati membri

Gli obiettivi, i principi e le politiche indicati di seguito saranno applicati:

- a.* nel rispetto delle strutture costituzionali di ogni Stato membro e impiegando mezzi idonei a queste strutture;
- b.* tenendo conto delle priorità e delle esigenze di ogni Stato membro.

Sezione II – Obiettivi e principi

5. Obiettivi e principi

Gli obiettivi e principi seguenti dovrebbero guidare gli Stati membri nell'elaborazione delle loro politiche, legislazioni e pratiche.

- a.* L'obiettivo di fornire ad ogni persona sul loro territorio l'opportunità di educazione alla cittadinanza democratica ed educazione ai diritti umani.
- b.* L'apprendimento in materia di educazione alla cittadinanza democratica e di educazione ai diritti umani è un processo che dura tutta la vita. L'efficacia di questo apprendimento presuppone la mobilitazione di molti stakeholder tra cui i responsabili dell'elaborazione delle politiche, i professionisti dell'educazione, gli allievi, i genitori, gli istituti pedagogici, le autorità educative, i funzionari, le organizzazioni non governative, le organizzazioni giovanili, i media e il pubblico.
- c.* Tutti i mezzi di educazione e di formazione, che siano formali, non formali o informali, hanno un ruolo da svolgere in questo processo di apprendimento e sono utili per la promozione dei suoi principi e la realizzazione dei suoi obiettivi.
- d.* Le organizzazioni non governative e le organizzazioni giovanili possono dare un contributo molto valido all'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione ai diritti umani, soprattutto nell'ambito dell'educazione non formale e informale e di conseguenza necessitano di opportunità e supporto per poter offrire tale contributo.
- e.* Le prassi e le attività di insegnamento e apprendimento dovrebbero rispettare e promuovere i valori ed i principi che riguardano la democrazia e i diritti umani; in particolare, la governance degli istituti educativi, comprese le scuole, dovrebbe riflettere e promuovere i valori dei diritti umani e incoraggiare la responsabilizzazione e la partecipazione attiva degli allievi, del personale educativo e degli altri portatori di interesse, compresi i genitori.
- f.* Un elemento essenziale dell'educazione alla cittadinanza democratica e dell'educazione ai diritti umani è la promozione della coesione sociale e del dialogo interculturale e la coscienza del valore della diversità e della parità, compresa la parità di genere; a tal fine, è essenziale acquisire le conoscenze, gli atteggiamenti personali e sociali e la comprensione che consentono di ridurre i conflitti, di apprezzare meglio e capire le differenze tra le confessioni ed i gruppi etnici, di

instaurare un rispetto reciproco per la dignità umana ed i valori condivisi, di incoraggiare il dialogo e promuovere la non violenza nella risoluzione dei problemi e dei conflitti.

g. Uno degli obiettivi fondamentali dell'educazione alla cittadinanza democratica e dell'educazione ai diritti umani non è solo fornire agli allievi conoscenze, competenze e comprensione, ma rafforzare anche la loro capacità di azione all'interno della società per difendere e promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto.

h. La formazione ed il perfezionamento permanente dei professionisti dell'educazione, dei responsabili dei giovani e dei formatori stessi, per quanto riguarda i principi e le pratiche dell'educazione alla cittadinanza democratica e dell'educazione ai diritti umani sono essenziali per l'attuazione di un'educazione efficace in questo campo e dovrebbero quindi essere adeguatamente pianificati con risorse sufficienti loro dedicate.

i. Partnership e collaborazione dovrebbero essere incoraggiate tra tutti i vari portatori di interesse coinvolti nell'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani a livello locale, regionale e statale e, in particolare, tra i responsabili dell'elaborazione delle politiche, i professionisti dell'educazione, gli allievi, i genitori, gli istituti pedagogici, le organizzazioni non governative, le organizzazioni giovanili, i media e il grande pubblico.

j. Data la natura internazionale dei valori e degli obblighi in materia di diritti umani ed i principi comuni che fondano la democrazia e lo stato di diritto, è importante che gli Stati membri proseguano e incoraggino una cooperazione internazionale e regionale nelle attività coperte dalla presente Carta e l'identificazione e lo scambio di buone pratiche.

Sezione III – Politiche

6. Educazione formale generale e professionale

Gli Stati membri dovrebbero includere l'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani nei programmi dell'educazione formale al livello pre-elementare, primario e secondario, e nell'insegnamento e la formazione generali e professionali. Gli Stati membri dovrebbero anche continuare a sostenere, rivedere e aggiornare l'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani in questi programmi per garantirne la pertinenza e favorire la perennità di questa materia.

7. Insegnamento superiore

Gli Stati membri dovrebbero promuovere, pur rispettando il principio della libertà universitaria, l'inclusione dell'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani negli istituti di insegnamento superiore, in particolare per i futuri professionisti dell'educazione.

8. Governance democratica

Gli Stati membri dovrebbero promuovere la governance democratica in tutti gli istituti pedagogici al contempo come un metodo a tutto tondo di governance auspicabile e benefica e un mezzo pratico per imparare e sperimentare la democrazia e il rispetto dei diritti umani. Dovrebbero incoraggiare e facilitare, con mezzi idonei, una partecipazione attiva alla governance degli istituti pedagogici degli allievi, del personale educativo e degli stakeholder, compresi i genitori.

9. Formazione

Gli Stati membri dovrebbero offrire agli insegnanti, agli altri responsabili educativi, dei giovani e ai formatori, la formazione iniziale e continua e il perfezionamento necessario in materia di

educazione alla cittadinanza e di educazione ai diritti umani, il che garantirebbe la loro conoscenza e la loro comprensione approfondite degli obiettivi e dei principi di questo campo e dei metodi appropriati di insegnamento e di apprendimento e di altre competenze essenziali per le loro attività educative.

10. Il ruolo delle organizzazioni non governative, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interesse

Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare il ruolo delle organizzazioni non governative e delle organizzazioni giovanili nell'educazione alla cittadinanza democratica e nell'educazione ai diritti umani, soprattutto nell'ambito dell'educazione non formale. Dovrebbero riconoscere queste organizzazioni e le loro attività come un elemento di valore del sistema educativo, offrire loro ovunque possibile il sostegno di cui hanno bisogno e utilizzare pienamente la perizia che possono fornire a tutte le forme di educazione. Gli Stati membri dovrebbero anche promuovere e far conoscere l'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani ad altri portatori di interesse, in particolare i media ed il grande pubblico, per trarre il massimo vantaggio dal contributo che possono dare in questo campo.

11. Criteri di valutazione

Gli Stati membri dovrebbero sviluppare criteri che consentano di valutare l'efficacia dei programmi di educazione alla cittadinanza democratica e di educazione ai diritti umani. Il feedback degli allievi dovrebbe far parte integrante di tutte queste valutazioni.

12. Ricerca

Gli Stati membri dovrebbero avviare e incoraggiare ricerche sull'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani per fare il punto sulla situazione in questo campo e per offrire agli stakeholder, compresi i responsabili dell'elaborazione delle politiche, gli istituti di insegnamento, i direttori di istituti, gli insegnanti, gli allievi, le organizzazioni non governative e giovanili, dati comparativi destinati ad aiutarli a valutare e aumentare la loro efficacia e la loro efficienza e migliorare le loro pratiche. Queste ricerche possono, tra l'altro, vertere sui programmi, le pratiche innovative, i metodi di insegnamento e la messa a punto di sistemi di valutazione, compresi i criteri di valutazione e gli indicatori. Gli Stati membri dovrebbero, se necessario, condividere i risultati delle loro ricerche con altri Stati membri e stakeholder.

13. Competenze per promuovere la coesione sociale, valorizzare la diversità e gestire differenze e conflitti

In tutti i campi dell'educazione, gli Stati membri dovrebbero promuovere approcci pedagogici e metodi di insegnamento volti ad imparare a vivere insieme in una società democratica e multiculturale e a consentire agli allievi di acquisire le conoscenze e le competenze necessarie per promuovere la coesione sociale, valorizzare la diversità e la parità, apprezzare le differenze – in particolare tra i vari gruppi confessionali ed etnici – e risolvere i disaccordi ed i conflitti in modo non violento nel rispetto dei diritti di ognuno e combattere tutte le forme di discriminazione e di violenza, in particolare il bullismo e le molestie.

Sezione IV – Valutazione e cooperazione

14. Valutazione e revisione

Gli Stati membri dovrebbero regolarmente valutare le strategie e le politiche intraprese ai sensi della presente Carta e adattarle a seconda delle loro esigenze. Possono farlo in cooperazione con altri

Stati membri, per esempio a livello regionale. Qualsiasi Stato membro può anche chiedere aiuto al Consiglio d'Europa.

15. Cooperazione nelle attività di monitoraggio

Gli Stati membri dovrebbero, se necessario, cooperare tra di loro e tramite il Consiglio d'Europa all'attuazione degli obiettivi e dei principi della presente Carta:

- a.* perseguendo attività di interesse comune e le priorità identificate;
- b.* incoraggiando le attività multilaterali e transfrontaliere, compresa la rete esistente di coordinatori dell'educazione alla cittadinanza democratica e dell'educazione ai diritti umani;
- c.* scambiando, sviluppando, codificando le buone prassi e garantendone la diffusione;
- d.* informando tutti gli stakeholder, compreso il pubblico, degli obiettivi e dell'attuazione della Carta;
- e.* sostenendo le reti europee di organizzazioni non governative, organizzazioni giovanili e professionisti dell'educazione e favorendone la cooperazione.

16. Cooperazione internazionale

Gli Stati membri dovrebbero condividere i risultati del loro lavoro sull'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani nell'ambito del Consiglio d'Europa con altre organizzazioni internazionali.

Motivazioni

1. Contesto, origini e cursus storico dei negoziati

1. La Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani (la Carta), adottata nell'ambito della Raccomandazione CM/Rec(2010)7 del Comitato dei Ministri, segna una tappa importante del lavoro del Consiglio d'Europa in questo campo.

Questo lavoro ha ricevuto un nuovo slancio al 2° Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa tenutosi a Strasburgo il 10 e 11 ottobre 1997, quando i capi di Stato e di Governo hanno deciso di:

Lanciare un'iniziativa per l'educazione alla cittadinanza democratica al fine di promuovere la presa di coscienza da parte dei cittadini dei loro diritti e responsabilità in una società democratica (Dichiarazione finale del 2° Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa)

Questa decisione rifletteva la sensibilizzazione crescente sul ruolo dell'educazione nella promozione dei valori chiave del Consiglio d'Europa – la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto e nella prevenzione delle violazioni dei diritti umani. Più in generale, l'educazione veniva sempre più vista come un meccanismo di difesa contro l'ascesa della violenza, del razzismo, dell'estremismo, della xenofobia, della discriminazione e dell'intolleranza. Era anche ampiamente riconosciuto che l'educazione offrisse un contributo fondamentale alla coesione e alla giustizia sociale. La decisione del 2° Vertice ha conferito all'Organizzazione il mandato per sviluppare un'ampia gamma di programmi di cooperazione nel campo dell'educazione alla cittadinanza e ai diritti umani, sia nel settore dell'educazione formale sia in quello dell'educazione non formale.

2. La decisione del 2° Vertice si è concretizzata a livello politico con la preparazione di una Dichiarazione e di un Programma di azione sull'educazione alla cittadinanza democratica adottati dal Comitato dei Ministri nella riunione di Budapest del 7 maggio 1999. A livello operativo, durante la prima fase del progetto, dal 1997 al 2000, i vari settori del Consiglio d'Europa hanno coordinato i loro sforzi per esplorare definizioni, concetti di base, metodi, pratiche e materiale e sostenere iniziative locali ("siti della cittadinanza"). Nell'ottobre 2000, i Ministri dell'Istruzione riuniti a Cracovia hanno approvato i risultati della prima fase del progetto. Hanno ribadito la loro volontà di proseguire il progetto e fatto un appello per l'elaborazione di una raccomandazione del Comitato dei Ministri in questo campo.

3. La seconda fase del progetto dal 2001 al 2004 ha visto lo sviluppo di politiche, la creazione di una rete di coordinatori dell'educazione alla cittadinanza democratica degli Stati membri e la preparazione dell'Anno europeo della cittadinanza tramite l'educazione (l'Anno) previsto nel 2005. Questa seconda fase ha visto anche uno sviluppo importante con l'adozione nell'ottobre 2002, in risposta alla richiesta dei Ministri dell'Istruzione citati sopra, della Raccomandazione Rec(2002)12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'educazione alla cittadinanza democratica.

4. L'Anno è stato organizzato con successo nel 2005 e ha visto crescere considerevolmente la presa di coscienza negli Stati membri del valore dell'educazione alla cittadinanza democratica e del numero di paesi in cui tale educazione formava parte del curriculum e parte dei programmi di apprendimento durante tutta la vita. L'Anno, e la conferenza di valutazione

finale organizzata a Sinaia, Romania, hanno consentito ai paesi e alle organizzazioni non governative di scambiare vari esempi di buone pratiche in questo campo.

5. Mentre i progressi apparsi durante l'Anno delle politiche e delle pratiche negli Stati membri mostravano che gli Stati effettivamente prendevano in considerazione la Raccomandazione Rec(2002)12, vi sono stati presto appelli a favore di un documento di fondo più sostanziale per inquadrare le politiche in questo campo eventualmente in forma vincolante. Nell'ottobre 2004 l'Assemblea Parlamentare raccomandava che il Comitato dei Ministri redigesse una convenzione quadro europea sull'educazione alla cittadinanza democratica e i diritti umani (Raccomandazione 1682 (2004) dell'Assemblea sull'educazione per l'Europa). Nel dicembre 2004, la Dichiarazione di Wroclaw sui 50 anni di cooperazione culturale, adottata dai ministri responsabili di cultura, educazione, gioventù e sport degli Stati Parte alla Convenzione Culturale Europea (STE N.18) ha affermato che "il Consiglio d'Europa dovrebbe rafforzare il proprio ruolo quale centro di eccellenza delle politiche per dotare le persone delle conoscenze, competenze e atteggiamenti per vivere in società democratiche... A tal fine, occorre immaginare la definizione di norme europee con idonei meccanismi convenzionali...". Al 3° Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa tenutosi a Varsavia nel maggio 2005, i capi di stato e di governo hanno fatto un appello "per maggiori sforzi del Consiglio d'Europa nel campo dell'educazione volti a garantire l'accesso all'educazione per tutti i giovani in Europa, migliorandone la qualità e promuovendo, tra l'altro, un'educazione completa sui diritti umani".

Alla 22° sessione della Conferenza permanente dei Ministri europei dell'Istruzione (Istanbul, maggio 2007), il Presidente della Conferenza permanente dei Ministri dell'Istruzione e della Cultura del *Länder*, Germania, ha sottolineato che l'idea di preparare un documento politico quadro sull'educazione alla cittadinanza democratica/educazione ai diritti umani (ECD/EDU) non interessava particolarmente la Germania in quanto le situazioni negli Stati membri differivano radicalmente. Tuttavia, la Germania riconosceva benissimo che molti paesi avrebbero avuto bisogno di orientamenti da parte del Consiglio d'Europa ed era sicuro che si potesse trovare un compromesso accettabile per tutti.

6. Al contempo, sono avvenuti sviluppi paralleli nel settore delle politiche giovanili. Il Programma giovanile di educazione ai diritti umani è stato lanciato nel 2000 con l'ambizione di "integrare efficacemente l'educazione ai diritti umani in tutte le politiche giovanili e pratiche del lavoro giovanile". Alla 7° Conferenza dei Ministri europei responsabili della Gioventù, i ministri hanno incoraggiato il Consiglio d'Europa a preparare una bozza di Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'educazione ai diritti umani con i giovani, includendovi in particolare disposizioni volte a rafforzare la cooperazione europea nel campo della prevenzione della violenza e a mettere a profitto l'esperienza del programma del Consiglio d'Europa sull'educazione ai diritti umani con i giovani, lanciato nel 2000. Nella sua Risoluzione (2008)23 sulla politica giovanile del Consiglio d'Europa, il Comitato dei Ministri ha rafforzato ulteriormente il ruolo fondamentale dell'educazione ai diritti umani nelle politiche giovanili stabilendo che i diritti umani e la democrazia dovevano essere una priorità per le politiche giovanili e "assicurando che i giovani godano dei diritti umani e della dignità umana e incoraggiandone l'impegno a tal riguardo".

7. Un altro importante sviluppo politico correlato nel Consiglio d'Europa era il

crescente interesse nei confronti del dialogo interculturale. Questo campo di attività, che sta acquisendo maggiore importanza negli Stati membri, viene ora preso in considerazione dal Consiglio d'Europa parallelamente agli altri campi prioritari classici. In particolare, il ruolo dell'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione ai diritti umani nel favorire il dialogo interculturale è esplicitamente affermato nel "Libro Bianco sul Dialogo Interculturale" lanciato nel 2008.¹

8. Al contempo, durante lo stesso periodo sono avvenuti a livello mondiale sviluppi nella stessa direzione, in particolare alle Nazioni Unite (UN). Il Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani, approvato dall'Assemblea generale il 10 dicembre 2004, ha definito obiettivi ambiziosi per rafforzare e sviluppare l'educazione ai diritti umani, nella prima fase nelle scuole primarie e secondarie a livello di Stati membri. Il Consiglio d'Europa assiste le Nazioni Unite nell'attuazione del Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani in Europa nel quadro di un accordo formale.

9. In risposta a questi sviluppi, quando il Comitato Direttivo dell'Educazione del Consiglio d'Europa (CDED) ha adottato il programma di attività del Consiglio su ECD/EDU per la terza fase del progetto 2006-2009 ha previsto la preparazione di uno "studio di fattibilità di un quadro di riferimento per l'educazione alla cittadinanza democratica/educazione ai diritti umani (meccanismi convenzionali appropriati)". Il mandato di questo studio prevedeva l'esame della necessità di un documento politico quadro europeo in questo campo, una panoramica dei documenti quadro e meccanismi esistenti sia nel Consiglio d'Europa sia in altre organizzazioni internazionali, identificando le lacune e le insufficienze; l'indicazione del valore aggiunto di un potenziale nuovo documento quadro e la definizione del campo di applicazione e delle opzioni di forma e contenuto di un simile documento.

10. Un esperto è stato incaricato di preparare lo studio di fattibilità con l'aiuto di un gruppo informale di esperti di vari paesi, sia specialisti dell'educazione sia rappresentanti delle organizzazioni giovanili. L'esperto ha presentato lo studio di fattibilità ad aprile 2007.

11. Lo studio ha assunto il nome di "documento quadro di fondo" per indicare uno strumento internazionale (vincolante o non vincolante) rivolto agli Stati e contenente norme e politiche concordate da applicare nel campo dell'ECD/EDU. Rivede le origini del lavoro del Consiglio d'Europa nel campo dell'educazione alla cittadinanza democratica, radicata nella missione fondamentale dell'Organizzazione di promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. Nota che la pratica costante del Consiglio d'Europa in ogni campo di interesse comune di azione degli Stati membri (diritti umani, minoranze nazionali, politica sociale, lotta al terrorismo, ecc.) è di stabilire un documento quadro di fondo in varie forme, quale mezzo per concentrare e dinamizzare l'azione negli Stati membri, diffondere le buone pratiche e migliorare le norme in vigore in tutta Europa. Lo studio di fattibilità passa anche in rassegna gli strumenti esistenti, identificandone lacune e insufficienze nonché il valore aggiunto di un eventuale nuovo strumento. Esamina le forme che questo nuovo strumento potrebbe assumere, vincolante o no, e le opzioni per il suo campo d'applicazione ed il suo contenuto.

¹ "Libro bianco sul dialogo interculturale: Vivere insieme in pari dignità" lanciato dai Ministri degli Affari Esteri dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa durante la loro 118ª Sessione ministeriale (Strasburgo, 6-7 maggio 2008).

12. Nelle sue conclusioni, lo studio riteneva idonea una decisione di principio per aprire un processo di negoziazione sulla forma ed il contenuto di un nuovo documento quadro di fondo in questo campo.

13. Nel 2007 - 2008 lo studio è stato prima di tutto presentato al Gruppo consultivo ad hoc sull'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani (ED-EDCHR) poi a vari altri organi del Consiglio d'Europa che l'hanno tutti esaminato e commentato: il Comitato Direttivo per i diritti dell'uomo (CDDH), il Consiglio congiunto sulle questioni relative alla gioventù (JCY), il Comitato direttivo per l'insegnamento superiore e la ricerca (CDESR), il Bureau del Comitato direttivo dell'educazione (CDED) e infine, nel marzo 2008, il CDED in seduta plenaria. Tutti gli altri organi hanno comunicato il loro parere per iscritto al CDED quale organo principalmente incaricato delle questioni di educazione. Sono stati consultati anche i coordinatori ECD/EDU degli Stati membri che hanno trasmesso il loro parere al CDED.

14. Durante il periodo di esame, si sono sviluppate alcune tendenze di opinione. L'analisi presentata nello studio di fattibilità del contesto politico e legale, della situazione attuale e delle lacune e insufficienze dei documenti quadro di fondo esistente è stata generalmente condivisa così come la conclusione secondo cui un nuovo documento avrebbe fornito un forte valore aggiunto. Per quanto riguarda il contenuto di questo documento, si è delineato un ampio consenso sul suo campo d'applicazione, sul bisogno di definizioni chiare dei termini essenziali e la necessità di includervi articoli che esplicitassero obiettivi, principi e politiche, il cui contenuto preciso avrebbe dovuto essere più in là oggetto di una discussione approfondita. L'accordo non è stato così generale per quanto riguarda la proposta di creare un meccanismo di monitoraggio esterno, accompagnato dall'obbligo per gli Stati di presentare regolarmente rapporti sull'attuazione del nuovo documento che sarebbero esaminati da un comitato di esperti del Consiglio d'Europa abilitato a fare commenti e a formulare raccomandazioni. Se alcuni hanno in effetti considerato che un meccanismo del genere avrebbe fornito vantaggi considerevoli, altri hanno ritenuto che sarebbe risultato in oneri inutili. Le opinioni erano inoltre divise sulla forma del documento in quanto alcuni preferivano l'opzione vincolante e altri no.

15. Nella riunione plenaria del 10 marzo 2008, il CDED, quale organo che aveva commissionato lo studio, avendo preso in considerazione tutti i commenti degli altri organi, ha approvato lo studio di fattibilità e ha deciso di "continuare la discussione sul documento quadro di fondo preparando un progetto di documento su due varianti, una vincolante e l'altra no, e tenendo conto del lavoro condotto nel Gruppo consultivo ad hoc sull'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani (ED-EDHCR) in vista di uno strumento sulle questioni essenziali per i responsabili politici ». Anche il CDED ha designato alcuni dei suoi membri a partecipare ad un gruppo di redazione e ha chiesto alla segreteria di designare altre persone dotate di competenze specializzate nel campo dell'educazione e della gioventù per partecipare al lavoro di questo gruppo. Ha chiesto che le due varianti gli fossero presentate in tempo debito per poter essere esaminate durante la riunione di marzo 2009.

16. Il Gruppo di redazione si è riunito tre volte, a giugno, settembre e novembre 2009. Nella prima riunione, dopo uno scambio di opinioni sulla forma giuridica, le caratteristiche di insieme ed il contenuto generale dei due progetti di testo, si è deciso di chiedere all'autore dello studio di fattibilità di preparare una prima bozza dei due testi. Durante la seconda riunione, il Gruppo di redazione ha proceduto ad un primo esame dei due progetti e formulato vari commenti. Questi

commenti sono stati presi in considerazione nei nuovi progetti di testo presentati nel corso della terza riunione in cui si è effettuata una nuova revisione, giungendo ad un compromesso sulla maggior parte dei punti controversi. Solo alcune varianti sono state lasciate all'apprezzamento del Bureau del CDED alla riunione di dicembre. Il Bureau ha scelto e ha approvato i progetti di testo in vista della loro presentazione alla riunione plenaria del CDED.

17. I due progetti di testo sono stati presentati ai membri del CDED nel corso della riunione plenaria a marzo 2009. In sostanza erano testi quasi identici dato che cercavano di rispondere agli stessi bisogni e raggiungere gli stessi obiettivi. Le differenze tra di essi erano soltanto di forma e di effetto giuridico, in quanto uno era una convenzione quadro vincolante che utilizzava di conseguenza il linguaggio dell'obbligo e l'altra una carta non vincolante che impiegava formulazioni meno imperative ("dovrebbe/should" in inglese invece di "deve/shall", per esempio). L'unica differenza realmente importante nel contenuto era nella sezione sul monitoraggio, il progetto di convenzione infatti prevedeva un meccanismo di notifica da parte degli Stati e di supervisione esterna, peraltro abbastanza leggera, mentre il progetto di Carta si fondava su un'autovalutazione da parte degli Stati.

18. Nel dibattito che ne è seguito, tutti i rappresentanti degli Stati si sono accordati sulla necessità di adottare un nuovo documento e la stragrande maggioranza si è pronunciata a favore di una carta non vincolante. Il comitato ha quindi preso una decisione il 20 marzo 2009 che è stata formalmente registrata come segue:

Il comitato:

- nota con soddisfazione i risultati del lavoro del Gruppo di redazione che ha preparato il documento quadro di fondo;
- ha esaminato le due proposte avanzate dal Gruppo di redazione e ha espresso una preferenza per una carta su ECD/EDU;
- ha sottolineato l'interesse di una simile carta per garantire lo sviluppo sostenibile delle politiche e pratiche ECD/EDU negli Stati membri;
- ha stabilito una roadmap per la finalizzazione della carta prima della sessione plenaria del 2010 del CDED...."

19. La prima tappa della roadmap era l'invito a tutte le delegazioni di presentare proposte di emendamento del testo attuale della carta entro una certa data le quali dovevano essere esaminate da un piccolo gruppo composto dall'attuale presidente e da ex presidenti del CDED, assistiti dall'autore dello studio di fattibilità e aperto alla partecipazione delle delegazioni che avevano presentato emendamenti e che desideravano partecipare al processo di stesura del testo. Il gruppo si è riunito a giugno 2009 e ha esaminato tutti gli emendamenti proposti accettandone alcuni e respingendone altri. In alcuni casi, il gruppo ha riformulato maggiormente il testo a partire da una proposta di emendamento o ha preso l'iniziativa di alcune modifiche.

20. Il Bureau del CDED si è riunito il 9 e 10 settembre 2009 e ha esaminato il testo modificato durante la riunione di giugno alla luce del parere formulato dal Dipartimento giuridico del Consiglio d'Europa il 4 settembre 2009. Il principale parere verteva sulla necessità di adottare la Carta nel quadro di una raccomandazione del Comitato dei Ministri per rispettare la prassi del Consiglio d'Europa. Il bureau ha inviato il progetto rivisitato ed il parere giuridico alla riunione straordinaria del CDED del 10 e 11 dicembre 2009. Ha peraltro preso nota del

primo progetto di queste motivazioni e l'ha comunicato alla riunione plenaria. I membri del CDED erano invitati a formulare commenti e a proporre emendamenti ai due testi.

21. Durante la sua riunione di dicembre, il CDED ha esaminato gli emendamenti proposti al testo della Carta. Conformemente al parere giuridico ricevuto, ha approvato una modifica secondo cui la Carta diventa un allegato alla raccomandazione del Comitato dei Ministri e il preambolo della Carta diventa il preambolo della raccomandazione. È stato indicato che questo formato fugava ogni dubbio sul carattere non vincolante della Carta in quanto tutte le raccomandazioni sono di questa natura. Sono state peraltro concordate altre modifiche al testo della Carta. Il CDED ha dibattuto gli emendamenti proposti nelle motivazioni e ha chiesto una modifica della bozza.
22. Durante la sua riunione del 24 - 26 febbraio 2010, il Comitato ha preso in esame la versione finale della bozza di Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla Carta europea sull'educazione alla cittadinanza democratica (ECD) e l'educazione ai diritti dell'uomo (EDU) e le sue motivazioni. Ha deciso di approvare la bozza di Raccomandazione e di trasmetterla al Comitato dei Ministri in vista della sua adozione. Il comitato ha preso nota delle motivazioni della bozza di raccomandazione e ha deciso di trasmetterle al Comitato dei Ministri per informazione.

II. Commenti sulle disposizioni della Raccomandazione e della Carta

Raccomandazione: preambolo e clausole formali

23. La Raccomandazione inizia con le clausole introduttive formali e ricorda al paragrafo ¹² il potere ai sensi del quale viene adottata la Carta e a cui si è fatto ricorso in precedenza in varie occasioni per l'adozione di Carte, in particolare nel campo dello sport. Il seguito del preambolo indica, come consuetudine, le considerazioni che hanno condotto gli Stati membri ad adottare la Carta e consente al lettore di scoprirne l'origine e gli obiettivi. La forma utilizzata, ovvero una serie di paragrafi che iniziano con un verbo al gerundio presente ("ricordando", "considerando", ecc.) benché la si trovi anche nei documenti con status di trattato, non è indicativa di tale status: si tratta anche della forma consueta impiegata nelle raccomandazioni del Comitato dei Ministri che sono strumenti di natura non vincolante.

24. I paragrafi 2 e 3 del preambolo ricordano la missione essenziale del Consiglio d'Europa, ovvero la promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto, e la convinzione del ruolo centrale dell'educazione per la realizzazione di questa missione. Ciò è alla base di tutto il progetto ECD/EDU dal 1997 della Carta in quanto esprime l'impegno degli Stati membri nei confronti di questo progetto e delle norme che questi ultimi cercano di attuare.

25. I paragrafi 4 e 5 del preambolo guardano alle origini giuridiche del diritto all'educazione, sia nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia negli strumenti delle Nazioni Unite, che richiedono per esempio, che l'educazione "rafforzi il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali" e "metta in grado tutti di partecipare efficacemente ad una società libera" (Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (1996), articolo 13(1)) e nella Dichiarazione di

² I paragrafi del preambolo non sono numerati nel testo ma lo sono in ordine di sequenza nelle motivazioni per facilitarne la consultazione (1 per il primo paragrafo del preambolo, 2 per il secondo e così via).

Vienna del 1993 che sottolinea l'importanza di integrare la questione dei diritti umani nei programmi di insegnamento e invita gli Stati a farlo.

26. I paragrafi 7 - 10 del preambolo citano le principali dichiarazioni politiche dei ministri e le raccomandazioni degli organi del Consiglio d'Europa, che hanno rappresentato tappe importanti sul cammino verso l'adozione della Carta. Sotto molti punti di vista, il più importante precursore della Carta è la Raccomandazione (2002)¹² del Comitato dei Ministri sull'educazione alla cittadinanza democratica, citata sopra, che copre un terreno simile con obiettivi identici.
27. Il paragrafo 11 del preambolo pone la Carta in un contesto mondiale, esprimendo il desiderio che contribuisca alla realizzazione di obiettivi molto simili a quelli del Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani, dato che il Consiglio d'Europa è il partner regionale delle Nazioni Unite per questo programma in Europa.
28. Il paragrafo 12 del preambolo evoca l'Anno europeo della cittadinanza attraverso l'educazione tenuto nel 2005, un evento determinante del progetto ECD/EDU e sottolinea uno degli obiettivi chiave della Carta, in particolare rafforzare le buone pratiche in materia di educazione attuate in vari Stati membri come evidenziato durante "l'Anno", codificando queste pratiche e rendendone possibile la diffusione in tutta Europa.
29. Il paragrafo 13 del preambolo riconosce una caratteristica dell'educazione che permea tutta la Carta ma che è citata specificatamente nel paragrafo 4, ovvero che si tratta di un campo in cui i sistemi degli Stati membri differiscono fortemente e che, in ogni caso, occorre sempre rispettare queste differenze che possono essere di ordine costituzionale o dipendere dal tipo di organizzazione dell'educazione. Di conseguenza, tutte le politiche e pratiche previste nella Carta devono essere applicate da ogni Stato tenendo debitamente conto dei sistemi costituzionali e strutturali esistenti.
30. Il paragrafo 14 del preambolo riconosce il ruolo essenziale svolto dalle organizzazioni non governative e dalle organizzazioni giovanili nel campo dell'educazione. Infatti, le attività educative non formali sono sempre più svolte da tali organizzazioni che hanno un ruolo importante anche nell'educazione formale, e vari Stati si basano effettivamente su di esse per questo. L'importanza del loro contributo e la necessità del loro sostegno sono chiaramente riconosciuti in questo paragrafo del preambolo come nel paragrafo 10 della Carta.
31. Seguono poi le clausole finali formali della raccomandazione che riguardano il dispositivo più che il preambolo e sono quindi all'indicativo. Il comitato raccomanda ai governi degli Stati membri di attuare misure fondate sulla Carta allegata e di garantire che questa sia ampiamente diffusa presso le loro autorità responsabili dell'educazione e della gioventù. Infine, il Segretario generale è incaricato di trasmettere la raccomandazione ai governi degli Stati parte alla Convenzione culturale europea non membri del Consiglio d'Europa e alle organizzazioni internazionali. Questa parte riflette l'internazionalità del movimento a favore dell'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani e traduce l'auspicio che l'influenza di questa nuova Carta si estenda anche al di là delle frontiere europee.

Carta

Titolo

32. Il termine “carta” viene utilizzato nella pratica internazionale sia per strumenti vincolanti, tra cui l’esempio più noto è quello della Carta delle Nazioni Unite, sia strumenti non vincolanti come la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (quale adottata originariamente nel 2000: ai sensi del Trattato di Lisbona del 2005, la maggior parte degli Stati membri dell’Unione europea hanno concordato che la Carta doveva essere vincolante per loro pur rimanendo non vincolante per alcuni Stati membri). Anche nella pratica del Consiglio d’Europa, l’uso del termine è ambiguo: la Carta sociale europea (1961, rivista nel 1996) è uno strumento vincolante, mentre la Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale (2003) è un testo non vincolante. Il titolo e la forma di una carta sono stati scelti per indicare l’auspicio di avere un documento più influente di quelli adottati in precedenza in questo campo dal Consiglio d’Europa, che implichi un livello di impegno superiore. Tuttavia, avendo gli Stati membri espresso chiaramente l’intenzione di fare della Carta uno strumento non vincolante in materia di diritto internazionale pubblico, è stato deciso all’inizio di non lasciare nessun dubbio su questo punto aggiungendo il sottotitolo “Carta non avente status di convenzione”. Tuttavia, una volta deciso di adottare la Carta nell’ambito di una raccomandazione, questo sottotitolo non aveva più ragion d’essere perché le raccomandazioni e gli allegati afferenti sono per definizione non vincolanti. È stato pertanto deciso di aggiungere dopo il titolo “Adottata nell’ambito della Raccomandazione CM/Rec(2010)7 del Comitato dei Ministri”. Se, come probabile, la Carta dovesse essere pubblicata senza il testo della raccomandazione nell’ambito della quale è stata adottata, questa menzione indicherà chiaramente il suo carattere non vincolante.

Sezione I – Disposizioni generali

1. Campo d’applicazione

33. Questa disposizione tratta del campo d’applicazione materiale della Carta. Uno dei difetti degli strumenti precedenti rilevati nel corso dell’iter di esame e di negoziazione che ha portato alla Carta è che molti di essi trattano in generale unicamente dell’educazione alla cittadinanza democratica o dell’educazione ai diritti umani. La decisione di trattarli insieme, come elementi distinti ma strettamente legati tra di loro, deriva quindi da una scelta deliberata. Questa portata generale del nuovo strumento è stata vista come uno degli elementi che ne danno il valore aggiunto. Si è posta poi la questione di come trattare vari temi diversi ma legati tra di loro di cui quattro sono peraltro citati nel testo: “l’educazione interculturale” ha lo scopo di proteggere la democrazia e promuovere i diritti umani sviluppando le conoscenze, le competenze, le qualifiche e gli atteggiamenti necessari alla comprensione e al rispetto reciproci nelle società multiculturali; l’“educazione alla parità” e l’“educazione alla pace”, si spiegano da sole; e l’“educazione allo sviluppo sostenibile”.

L’“Educazione allo sviluppo sostenibile” è, secondo un rapporto del direttore Generale dell’UNESCO nell’agosto 2005, “parte della preparazione per la cittadinanza responsabile, votata agli ideali di un mondo sostenibile, giusto, equo e pacifico, in cui gli individui si mostrano attenti all’ambiente per contribuire all’equità tra le generazioni». L’obiettivo del Decennio delle Nazioni Unite dell’Educazione allo sviluppo sostenibile (2005-14) è di

incoraggiare tale educazione e la sua integrazione nei curricula e programmi dell'educazione formale, non-formale e informale.

L'educazione allo sviluppo sostenibile presenta tratti comuni con l'ECD/EDU, ma la sua origine è legata al movimento all'interno dell'ONU e si concentra in particolare sull'ambiente. Analogamente, tutti i temi citati hanno anch'essi un asse di preoccupazione specifico coperto in ampia misura dal concetto globale di ECD/EDU ma tendono a concentrarsi su un campo particolare. È stato concordato che la Carta non avrebbe coperto esplicitamente temi connessi e li avrebbe affrontati solo se riguardanti o in rapporto con l'ECD/EDU.

2. Definizioni

34. Sebbene la prima fase del progetto si fosse incentrata ampiamente su definizioni, concetti e così via, nei documenti quadro di fondo esistenti mancavano ancora definizioni precise di termini essenziali quali "educazione alla cittadinanza democratica" e "educazione ai diritti umani". Quando questi lavori comportavano una definizione, questa tendeva ad essere una lunga dichiarazione su cosa includesse il termine più che sul suo significato, cioè una descrizione piuttosto che una vera e propria definizione. Durante le discussioni sulla stesura del nuovo documento, vi è stato accordo unanime sulla necessità di definizioni chiare e concise in modo tale che tutti i responsabili politici e altri che cercassero di capire e applicare il nuovo documento sapessero cosa significasse ogni termine essenziale.
35. Le due definizioni chiave presentate nei sotto-paragrafi a e b si fondano sulle definizioni esistenti: nel caso dell'educazione alla cittadinanza democratica, la definizione utilizzata per "l'Anno" e nel caso dell'educazione ai diritti umani, la definizione utilizzata dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani. Dopo un nuovo esame, tuttavia, queste definizioni sono state estese e precisate e sono pertanto ora identiche fino alle parole "a dar loro i mezzi di/to empower them" e differiscono poi secondo i loro oggetti rispettivi: nel primo caso, le competenze necessarie alla vita in una società democratica e, nel secondo, la promozione e la difesa dei diritti umani in tutti i campi. Le due definizioni mettono l'accento sul fatto che lo scopo dell'educazione non è semplicemente l'acquisizione di conoscenze, ma l'atteggiamento individuale ad agire in modo appropriato.
36. Le definizioni presentate nei sotto-paragrafi c, d ed e sono basate su quelle di COMPASS, il manuale per l'educazione ai diritti umani con i giovani pubblicato dal Consiglio d'Europa nel 2002. Durante la fase di stesura, queste definizioni sono state estese e precisate. Per esempio, è stato concordato che una caratteristica intrinseca dell'educazione formale è che porta alla certificazione e una clausola è stata quindi inserita in questo senso. L'educazione non formale porta più frequentemente ad una certificazione rispetto all'educazione informale ma è stato deciso di non far figurare esplicitamente nel testo queste distinzioni abbastanza complesse.

3. Rapporto tra ECD e EDU

37. L'importante rapporto tra ECD e EDU non era mai stato definito, come sanno i redattori del testo della Carta. Nella maggior parte dei documenti del Consiglio d'Europa riguardanti il programma modulato iniziato nel 1997, quando le due espressioni compaiono, sono generalmente collegate semplicemente dal segno "/"

(ECD/EDU), il che lascia naturalmente vago il loro rapporto. Ciò vale anche per il mandato stabilito ai fini dello studio di fattibilità, il che aveva peraltro portato l'autore dello studio a notare che non sarebbe stato possibile continuare ad ignorare la questione e che doveva essere affrontata in qualsiasi nuovo strumento. Le due espressioni si correlano perché i diritti importanti per la cittadinanza, cioè il diritto di voto, il diritto alla libertà di espressione e il diritto alla libertà di riunione, rientrano tra i diritti fondamentali classici e dipendono sia dal campo dell'EDU sia da quello dell'ECD. Tuttavia esiste una differenza che il testo del paragrafo 3 è volto a precisare. Indica che si tratta di una differenza di prospettiva e di portata più che di obiettivi e di pratiche.

4. Strutture costituzionali e priorità degli Stati membri

38. Questa disposizione sostanziale riprende gli elementi discussi sopra a proposito del paragrafo 13 del preambolo. Durante tutto il processo di stesura e negoziazione è stata riconosciuta la necessità che gli Stati membri disponessero di una grande discrezione sui mezzi applicati per attuare le disposizioni della Carta perché le loro strutture costituzionali ed i loro sistemi educativi variano fortemente – peraltro più nell'educazione che nella maggior parte degli altri campi di cooperazione europea. Alcuni sistemi educativi, ad esempio, sono molto centralizzati, in quanto i programmi ed i metodi di insegnamento sono definiti a livello di Stato membro mentre altri sono fortemente decentrati in quanto gli enti locali e ogni istituto scolastico dispongono di una grandissima autonomia all'interno di un quadro generale che fissa obiettivi e, negli stati federali, l'educazione è la prerogativa dei governi dei vari Stati che formano la federazione. Da qui la necessità del sotto-paragrafo a. Il sotto-paragrafo b riconosce, come è risultato chiaramente durante tutto il programma e, in particolare, durante l'”Anno”, che gli Stati membri si trovano in momenti molto diversi della legislazione e delle pratiche di ECD e di EDU: in alcuni paesi queste materie sono integrate da anni ai programmi e pratiche di insegnamento, mentre in altri, il lavoro in questo senso sta solo iniziando. Le loro priorità ed i loro bisogni di conseguenza sono molto diversi e saranno probabilmente portati a concentrarsi su parti diverse della Carta e a cercare di affrontarle in ordini diversi.

Sezione II – Obiettivi e principi

5. Obiettivi e principi

39. La struttura della Carta da questo punto in poi è che vengono enunciati una serie di obiettivi e principi in generale al paragrafo 5 e molti di loro sono ripresi e sviluppati più dettagliatamente nelle disposizioni di fondo che seguono ai paragrafi 6-16. L'ampiezza ed il carattere generale delle disposizioni del paragrafo 5 hanno tuttavia la loro importanza in quanto queste disposizioni, anche se non vengono ripresi tutti i loro elementi nel seguito del documento, si applicano a tutte le attività degli Stati membri nel campo dell'ECD e dell'EDU.

40. Nella formula iniziale il termine “guida” è significativo: gli obiettivi e principi forniscono orientamenti generali (“guidance”), che non costituiscono né un insieme di elementi prescrittivi per le politiche, la legislazione e le pratiche, né semplici considerazioni preliminari. I redattori hanno esaminato altre formule più imperative come “dovrebbero basare la loro legislazione (...) sugli obiettivi e principi seguenti” o attenuate come “dovrebbero tener conto degli obiettivi e principi seguenti nella

definizione (...)”, ma hanno deliberatamente scelto la presente formula.

- a. Questo obiettivo richiama la Dichiarazione di Vienna delle Nazioni Unite del 1993 per quanto riguarda la possibilità per tutti di accedere all’ECD e all’EDU, e la Convenzione europea dei diritti dell’uomo (Articolo 1), perché estende questo obiettivo a tutti coloro che si trovano sul territorio di uno Stato e non solo ai cittadini.
- b. Il fatto di considerare l’educazione, in particolare nel campo della cittadinanza e dei diritti umani, come un processo che continua durante tutta la vita è un tema costante delle attività del Consiglio d’Europa. La lista degli stakeholder coinvolti in questo processo è deliberatamente lunga e aperta (“including”) e vengono presi in considerazione tutti i tipi di istituzioni, organizzazioni non governative (ONG), ecc.
- c. Questo principio è un modo per ricordare che tutte le forme di apprendimento sono valide in questo processo, anche se gli Stati naturalmente investono maggiori risorse nel settore in cui è loro più facile agire, anche in termini di finanziamento, cioè l’educazione formale.
- d. Il contributo indispensabile delle ONG e delle organizzazioni giovanili è stato sottolineato sopra al paragrafo 14 del preambolo. Il riferimento al “sostegno” è generico: non vi è diritto ad un sostegno finanziario o di altro tipo, ma il principio riconosce che le ONG e le organizzazioni giovanili lo necessitano, che venga dallo stato o da altre fonti. Il riferimento specifico alle organizzazioni giovanili comprende anche organizzazioni studentesche quali importanti partner in materia di educazione ai diritti umani.
- e. Non avrebbe senso per gli istituti educativi, da una parte, insegnare il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani se, dall’altra, questi istituti sono gestiti in modo totalmente non democratico. La necessità di una governance democratica nelle scuole e in altri istituti educativi è stata sistematicamente sottolineata nel programma del Consiglio d’Europa. Il principio è ripreso nelle disposizioni di fondo del paragrafo 8.
- f. Anche il rispetto per la diversità è un principio essenziale del Consiglio d’Europa (vedi per esempio le campagne per i giovani “Tutti diversi, tutti uguali”) e uno dei principali obiettivi e vantaggi dell’ECD/EDU sta nel capire meglio ed evitare conflitti. Gli esempi di vari gruppi confessionali o etnici diversi sono citati nel contesto del rafforzamento della comprensione e del rispetto ma questo stesso principio si applica anche ad altre categorie di gruppi tra cui possono sorgere malintesi e conflitti.
- g. Come nelle definizioni di ECD e EDU, in questo principio viene messo l’accento sull’azione e non solo sull’acquisizione di conoscenze e competenze.
- h. Questo principio vale per tutte le tappe della formazione, la formazione iniziale e la formazione continua, come indicano chiaramente le disposizioni di fondo del paragrafo 9. È di importanza cruciale per le organizzazioni non governative ed il settore della gioventù le cui possibilità di formare volontari e facilitatori di apprendimento sono spesso molto limitate, provvisorie e condizionate dal sostegno dei donatori.
- i. L’obiettivo della partnership e della collaborazione tra una gamma così diversa di attori non è facile da raggiungere, specialmente per via degli inevitabili conflitti di interesse o della concorrenza su risorse limitate. Tuttavia, i vantaggi potenziali della cooperazione tra attori sono tali da giustificare tutti gli sforzi degli Stati in questo senso.

j. La Carta in sé è il risultato della cooperazione internazionale tra i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa – e nel campo dell'educazione tra tutti gli Stati Parte alla Convenzione culturale europea - i suoi fondamenti giuridici e politici stanno nella cooperazione quindi l'accento deve essere messo sull'obiettivo e sul principio di continuare tale cooperazione in futuro. A parte i meriti intrinseci, tale cooperazione e la condivisione delle buone pratiche possono essere fonte di vantaggi pratici importanti per esempio nel ridurre i doppijoni, promuovere le sinergie e ridurre i costi.

Sezione III – Politiche

41. I paragrafi 6 - 16 della Carta contengono le principali disposizioni di applicazione. Enunciano le politiche settoriali specifiche per attuare gli obiettivi e principi elencati nel paragrafo 5. Le politiche sono definite in termini generali, il che conferisce agli Stati membri una grande discrezione quanto al modo di applicarle e naturalmente si applica anche il paragrafo 4 (vedi paragrafo 38 di cui sotto).

6. Educazione generale ed educazione professionale

42. Come indicato sopra, questo settore è stato il focus principale degli sforzi del Consiglio d'Europa in questo campo, senza escludere altre forme di educazione, perché tende a produrre generalmente importanti vantaggi in quanto è un settore in cui gli Stati possono fare la differenza e ottenere risultati. Questa disposizione è un buon esempio dell'applicazione delle disposizioni del paragrafo 4 perché, in alcuni Stati la costituzione e le strutture in atto consentono al governo centrale di introdurre direttamente cambiamenti nei programmi di insegnamento mentre in altri il governo può solo richiedere o incitare le autorità abilitate.

Negli Stati federali, il governo federale non ha responsabilità che gli consentono di introdurre o chiedere nel campo dell'educazione. Anche qui alcuni Stati da molto tempo hanno introdotto questi cambiamenti e avranno quindi altre priorità mentre per altri questa sarà la priorità. La Carta lascia gli Stati liberi di utilizzare metodi diversi e fare scelte diverse. L'organizzazione dell'educazione formale dal punto di vista delle filiere di insegnamento generale e di insegnamento professionale è anch'esso un campo in cui vi sono differenze tra Stati. Il testo si sforza di adottare una formulazione che ogni Stato possa applicare e che sia adatta al suo sistema.

43. I redattori hanno esaminato una proposta delle ONG internazionali dell'educazione volta a includere "competenze" di ECD e di EDU nei vari livelli del sistema educativo, invece di integrare queste materie nei programmi di insegnamento. Il termine "competenze" è sempre più utilizzato, sia nella letteratura specializzata sia nella pratica per descrivere una serie di competenze, conoscenze e atteggiamenti. Incentrato sui risultati più che sugli obiettivi dell'allievo, questo termine riconosce la complessità di questi risultati. Il Gruppo di redazione, pur riconoscendo l'interesse della terminologia moderna, è giunto alla conclusione che questo termine non fosse ancora abbastanza attestato e ben capito, contrariamente a quello di "programmi" che sarebbe stato capito da tutti. Tuttavia, questa disposizione, letta insieme alle definizioni presentate nel paragrafo 2, vuole indicare senza ambiguità che l'insegnamento non può ridursi a fornire conoscenze ma deve sviluppare anche competenze e influenzare atteggiamenti per incoraggiare una partecipazione attiva alla vita della società e alla difesa dei diritti umani.

44. La seconda frase sottolinea il fatto che l'introduzione dell'ECD e dell'EDU nei programmi di insegnamento non è solo una decisione puntuale: il riesame dei programmi, per mantenerne la pertinenza e garantire l'efficacia dei metodi di insegnamento è una necessità permanente. Ciò vale per tutti gli stati a prescindere

dal tempo trascorso dall'integrazione di queste materie nei programmi di insegnamento.

7. Insegnamento superiore

45. La differenza tra la situazione dell'insegnamento superiore rispetto ai livelli inferiori emerge chiaramente nei verbi introduttivi, "dovrebbe promuovere l'inclusione" più che "dovrebbe includere". Ciò riflette il fatto che nella maggior parte, se non in tutti gli Stati gli istituti di insegnamento superiore in generale hanno autonomia sui loro programmi. Ciò vale anche per la libertà accademica che era il principale motivo di preoccupazione del Comitato direttivo sull'insegnamento superiore quando ha esaminato nel 2007 la proposta di un nuovo documento quadro di fondo. Gli "istituti di insegnamento superiore" comprendono naturalmente, ma non vi si limitano, le università.

8. Governance democratica

46. La prima frase del paragrafo sottolinea il duplice merito della governance democratica negli istituti di insegnamento: è valida e benefica come tale perché si tratta di un metodo di gestione efficace e dà la possibilità soprattutto agli allievi di mettere in atto la democrazia e il rispetto dei diritti umani. La seconda frase è volta a incoraggiare la partecipazione attiva degli attori elencati a questo tipo di governance "con mezzi idonei" che potrebbero includere circolari di orientamento e attività di formazione. Potrebbero anche includere strutture che consentono una partecipazione reale e sostenibile degli studenti a tutti i livelli di educazione, pratica ampiamente riconosciuta come mezzo molto efficace di esercitare la cittadinanza democratica.

47. Il concetto di "governance" in inglese (che era la lingua in cui fu negoziata la Carta) è complesso e difficile da tradurre con una sola parola in altre lingue. Non si limita all'attività di gestione e al processo decisionale ma si estende anche ai rapporti tra questi processi e alle decisioni relative a valori e preferenze concordate. Una delle definizioni proposte è la seguente: "I processi e istituzioni tramite i quali i valori e le preferenze si traducono in azioni collettive atte a rafforzare la sicurezza, la prosperità e lo sviluppo morale di un gruppo e dei suoi singoli membri". Per ulteriori spiegazioni, è molto illuminante il rapporto redatto al termine della conferenza del Consiglio d'Europa sulla governance nell'insegnamento superiore, tenutasi nel 2005, in cui vi sono state notevoli discussioni sul termine, il significato, la traduzione e la sua attuazione concreta. Sebbene la conferenza vertesse essenzialmente sull'insegnamento superiore, e la governance di altre istituzioni differisce un po', molti dei principi sono di applicazione generale.

9. Formazione

48. Senza formazione all' ECD/EDU degli insegnanti e di altri sia nel sistema educativo sia al di fuori, per esempio i responsabili dei giovani, questo tipo di educazione sarebbe inefficace e perfettamente inutile. Questa materia è molto diversa dalle materie tradizionali. Coloro che saranno chiamati ad insegnare devono innanzitutto seguire un insegnamento a tal riguardo. Anche i migliori metodi di insegnamento di questa materia sono diversi e devono essere imparati. Questa disposizione sottolinea l'importanza della formazione, non solo degli insegnanti ma anche dei formatori di insegnanti.

10. Ruolo delle organizzazioni non governative, delle organizzazioni giovanili e di altri stakeholder

49. L'importanza del ruolo delle ONG e delle organizzazioni giovanili nell'ECD/EDU è stata già sottolineata nel paragrafo 14 del preambolo e nel sotto-paragrafo d del paragrafo 5. Queste organizzazioni non garantiscono solo una parte importante del lavoro effettivo di insegnamento ma sono attive anche nei campi della ricerca, del lobbying presso i governi e della sensibilizzazione del pubblico. Costituiscono spesso peraltro gli unici spazi in cui gli allievi, i bambini ed i giovani sono in grado di esercitare i diritti umani e la democrazia. È necessario riconoscere al contempo il loro lavoro e la sua validità e questo è l'oggetto principale di questa disposizione. Le prime due frasi vertono sull'impegno degli Stati a favorire e mettere in valore il ruolo di queste organizzazioni. Analogamente al paragrafo 5.d, non vi è un impegno nei confronti di una forma particolare di sostegno e il sostegno accordato varierà in funzione delle risorse e delle priorità di ogni Stato. L'ultima frase, di portata più estesa, riguarda il coinvolgimento di altri attori, in particolare i media e il pubblico in generale per contribuire a promuovere e a far conoscere l'ECD e l'EDU. La formulazione impiegata qui è deliberatamente generale per consentire agli Stati di attuare questa disposizione nel modo che ritengano adatto alla loro situazione. Ciò potrebbe includere per esempio la pubblicazione di articoli sui giornali, la diffusione di spot pubblicitari in televisione, la creazione di siti internet, e il lavoro con le associazioni di genitori e insegnanti, i sindacati, le organizzazioni confessionali e così via.

11. Criteri di valutazione

50. Come per qualsiasi altra forma di educazione, devono essere definiti criteri per valutarne l'efficacia. Lo sviluppo di tali criteri non è facile, tuttavia si contano vari tentativi di messa a punto di criteri e di indicatori a livello internazionale. Anche se in definitiva ogni stato deve adottare i propri criteri, la cooperazione internazionale può fornire un aiuto molto importante per lo scambio di esperienze e la definizione di criteri comuni in particolare nell'ambito del Consiglio d'Europa, dei gruppi regionali di Stati europei o ancora tramite reti di coordinatori (vedi di seguito paragrafi 12, 14, 15 e 16). La seconda frase sottolinea il ruolo importante del feedback degli allievi nella definizione di questi criteri.

12. Ricerca

51. La ricerca è strettamente legata alla valutazione. Come indica chiaramente la prima frase, la ricerca non deve essere necessariamente condotta dai governi, anzi, l'esperienza nel settore dell'educazione mostra infatti che può essere svolta in gran parte dalle ONG sia a livello internazionale sia dello Stato membro e da altri organi indipendenti dal governo anche se godono di un finanziamento pubblico per taluni progetti. Gli obiettivi ed i beneficiari della ricerca sono vari e numerosi. Gli scopi principali sono valutare la situazione attuale e fornire dati comparativi per aiutare gli attori dell'ECD/EDU a misurare i loro risultati e aumentare la loro efficienza e la loro efficacia riducendo anche gli sforzi improduttivi e limitando i costi. La seconda frase presenta una lunga lista – non esauriente (“inter alia”) di esempi di campi possibili di ricerca. L'ultima frase sugli scambi di ricerca con altri Stati membri è da mettere in rapporto con le disposizioni sulla cooperazione contenute nei paragrafi 15 e 16.

13. Competenze per promuovere la coesione sociale, valutare la diversità e gestire differenze e conflitti

52. Questa disposizione sviluppa il principio enunciato al paragrafo 5.f e le osservazioni riguardanti questo paragrafo si applicano anche qui. Va al di là del concetto stretto di insegnamento dell'ECD e dell'EDU quali materie che incoraggiano ad applicare i principi dell'ECD/EDU in tutti gli altri campi dell'educazione. L'essenza dell'ECD/EDU è di imparare a convivere in una società diversa rispettando le differenze e risolvendo i conflitti senza violenza. Come indicano chiaramente le loro definizioni, l'ECD e l'EDU non hanno solo, né principalmente, l'obiettivo di ottenere conoscenze ma di acquisire competenze e modificare atteggiamenti. Si fa specificatamente riferimento alla lotta contro qualsiasi forma di discriminazione e di violenza, in particolare quelle che possono colpire gli istituti scolastici, soprattutto il bullismo e le molestie, che siano fisiche, psicologiche o, sempre più spesso, su internet (cyberbullismo).

Sezione IV – Valutazione e cooperazione

14. Valutazione e riesame

53. Il Gruppo di redazione ha deciso di optare per un sistema di autovalutazione da parte di ogni Stato membro, tenendo presente che la maggior parte degli Stati membri non erano a favore di un sistema di monitoraggio esterno per vari motivi, tra cui il costo generato. La valutazione deve essere al contempo regolare e approfondita e dar luogo a un monitoraggio. Questa disposizione è da mettere in relazione con il paragrafo 11 sui criteri di valutazione, il paragrafo 12 sulla ricerca e il paragrafo 15 sulla cooperazione. La seconda frase cita specificamente la possibilità per uno Stato di cooperare con altri durante il processo di valutazione e la terza frase la possibilità per ogni stato di chiedere anche assistenza al Consiglio d'Europa. Queste due opzioni possono essere molto positive ma sono interamente facoltative.

15. Cooperazione nelle attività di monitoraggio

54. Questa disposizione intende sviluppare l'esperienza di cooperazione molto positiva degli Stati membri del Consiglio d'Europa in questo campo dal 1997, concentrandola sul monitoraggio della Carta. Tre dei sotto-paragrafi, a, c e d, sono principalmente per i governi stessi, mentre i sotto-paragrafi b e e evocano il loro ruolo di promozione e di sostegno della cooperazione tra individui e organizzazioni sul loro territorio. Le reti a livello europeo dei coordinatori ECD/EDU degli Stati membri e le reti di ONG e di organizzazioni giovanili hanno realizzato molto da vari anni, e l'obiettivo è quello di incoraggiare questo tipo di legami e le sinergie che ne derivano. Analogamente, agendo congiuntamente, i governi possono evitare la duplicazione inutile degli sforzi e impiegare più efficacemente le risorse limitate di cui dispongono.

55. Il termine "codificare" nel sotto-paragrafo c significa trasformare gli esempi di buone pratiche in una specie di norma da applicare più ampiamente che potrebbe assumere un carattere normativo o forse maggiormente di linee direttive o di raccomandazioni. Per natura, una tale codifica deve prima di tutto essere applicata da ogni singolo Stato membro nella sua giurisdizione, ma sono previste direttive o regole adottate in comune e applicabili da vari Stati membri. A dire il vero, la Carta stessa è un esempio di codificazione di buone pratiche.

16. Cooperazione internazionale

56. Questa disposizione estende il campo della cooperazione ad altre organizzazioni internazionali che lavorano in partenariato con il Consiglio d'Europa nel campo dell'ECD/EDU, principalmente le Nazioni Unite, l'Unione europea e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Le quattro organizzazioni collaborano a livello di segreterie e hanno organizzato congiuntamente importanti riunioni sul tema ma questa disposizione ha l'obiettivo di incitare allo sviluppo di legami più stretti tra gli Stati membri e anche all'interno degli Stati membri, perché accade ancora troppo di frequente che funzionari che lavorano su queste questioni in un'organizzazione internazionale ignorino il lavoro svolto da un'altra organizzazione internazionale sullo stesso tema. Questa disposizione è volta a garantire una diffusione più ampia sia in Europa sia all'esterno dell'Europa, dei vantaggi legati alla Carta e, in particolare, politiche e pratiche adottate sotto l'effetto di questo strumento. Naturalmente questa disposizione non impedisce in nessun caso agli Stati membri, membri anche di altre organizzazioni internazionali, di condividere direttamente con queste ultime le loro esperienze e buone pratiche.

L'educazione svolge un ruolo essenziale nella promozione dei valori fondamentali del Consiglio d'Europa: la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto e nella prevenzione delle violazioni dei diritti umani. Inoltre, più in generale, l'educazione è sempre più vista come una difesa rispetto all'ascesa della violenza, del razzismo, dell'estremismo, della xenofobia, della discriminazione e dell'intolleranza.

Questa presa di coscienza crescente si riflette nell'adozione della Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani (ECD/EDU) da parte dei 47 Stati membri dell'Organizzazione nell'ambito della Raccomandazione CM/Rec(2010)7. Elaborata al termine di consultazioni estese su vari anni, la Carta non è vincolante. Servirà da riferimento importante per tutti coloro che si occupano di educazione alla cittadinanza e ai diritti umani. La sua applicazione dovrebbe incitare gli Stati membri a prendere misure in questo campo e pertanto a diffondere buone pratiche e a migliorare la qualità dell'insegnamento in Europa e oltre.