



Rita Benigni

(ricercatore di Diritto canonico ed ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma Tre)

**Le scuole europee
Un modello di educazione multilingue e multiculturale**

SOMMARIO 1. Nascita ed evoluzione del sistema di Scuole europee - 2. L'organizzazione istituzionale tra decentralizzazione e conservazione dell'unità del sistema - 3. Il programma di studi europeo: una educazione multilingue e multiculturale. Il corso di morale non confessionale - 4. (segue) L'insegnamento della religione.

1 - Nascita ed evoluzione del sistema di Scuole europee

Le scuole europee costituiscono una rete scolastica del tutto sui generis, regolata da una Convenzione internazionale ed essenzialmente rivolta ai figli del personale dipendente delle istituzioni ed organi europei, sebbene aperta anche a quelli di altre istituzioni intergovernamentali o società private che hanno concluso accordi specifici con il Consiglio superiore delle scuole europee (organo statutario di vertice della rete), e più di recente ai figli di cittadini comuni¹. Esse forniscono un ciclo di istruzione completo dalla materna alla scuola secondaria, che si conclude con il rilascio del diploma europeo meglio noto come baccalaureato europeo².

L'attuale sistema giuridico è il frutto dell'evoluzione della esperienza avviata nell'ottobre 1953 a Lussemburgo, per iniziativa di un gruppo di funzionari della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) sostenuti dalla Comunità medesima e dal governo lussemburghese. L'istituto scolastico sorto per l'appunto a

¹ Secondo il Rapporto del Segretario Generale, "Données sur la rentrée scolaire 2009-2010 des Ecoles européennes" (Réf.: 2009-D-2910-fr-1), presentato al Consiglio superiore nella Riunione del 2-3-4 dicembre 2009, la popolazione scolastica delle scuole europee, al 15 ottobre 2009 è di 22.331 allievi, e fa segnare un aumento del 3,15% in rapporto al 2008. I figli dei funzionari comunitari rappresentano su detto totale il 72%. Tale percentuale è però variamente distribuita nei singoli istituti: se nelle scuole del Belgio essa è per tutte prossime al 90%, a Varese supera di poco il 50% (54,60) ed altrove, come a Culham, Bergen, Karlsruhe, Mol non supera il 20%.

² Il Baccalaureato o più propriamente la licenza liceale europea, è riconosciuto come equivalente a tutti i diplomi nazionali dei paesi dell'U.E. rilasciati al termine del ciclo di scuola superiore. In Italia è l'equivalente del diploma di maturità.



Lussemburgo e riservato ai figli dei funzionari della CECA, sperimentava per la prima volta l'educazione in comune di alunni di differenti nazionalità e lingue, sulla base di un programma impartito nella lingua madre dei singoli studenti. L'obbiettivo finale, divenuto poi lo scopo essenziale di ogni scuola europea, è tutto contenuto nelle parole pronunciate in quello stesso anno da Jean Monnet, per il quale gli alunni

“au contact les uns des autres, libérés des leurs plus jeune âge des préjugés qui divisent, initiés aux beautés et aux valeurs des diverses cultures, ils prendront conscience, en grandissant, de leur solidarité. Tout en gardant l'amour et la fierté de leur patrie, ils deviendront, par l'esprit, des Européens bien préparé àachever et à consolider l'œuvre entreprise par leurs pères pour l'avènement d'une Europe unie et prospère”³.

Nel 1957 l'esperimento di Lussemburgo veniva formalizzato con la stesura del primo Statuto della scuola europea e del Regolamento della licenza liceale europea. Il buon esito dell'esperienza portò dapprima alla apertura di altri istituti: vedono così la luce le scuole europee belghe di Bruxelles I e di Mol, e quella italiana di Varese (1960), nonché la tedesca di Karlsruhe (1962). Quindi, nell'aprile del 1962 i governi del Regno del Belgio, delle Repubbliche Francese, Federale tedesca ed Italiana, nonché del Granducato del Lussemburgo e del Regno dei Paesi Bassi, con la sottoscrizione di un Protocollo stabilivano che

«Per l'educazione e l'istruzione in comune dei figli degli appartenenti al personale delle Comunità europee, possono essere creati sul territorio delle Parti contraenti istituti denominati "Scuole europee"»;

a tali istituti veniva esteso l'impianto normativo dello Statuto e del Regolamento lussemburghese del 1957; si prevedeva inoltre la

³ Jean Monnet, è uno dei padri fondatori dell'Europa. È Segretario generale aggiunto, nella Società delle Nazioni in cui avverte tutto il peso degli egoismi nazionali; successivamente nella riunione del 5 agosto 1943, ad Algeri, quale membro del Comitato di liberazione nazionale "Francia libera", enuncia la necessità di una federazione tra gli Stati europei, per garantire al vecchio continente pace e prosperità. Su tale scia nel 1950 nel cosiddetto Memorandum 'Monnet' al Ministro degli Esteri Schuman, getta le basi del Trattato di Parigi, con cui Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo danno vita alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Dal 1952 al 1955 è il primo Presidente dell'Alta Autorità della CECA e come tale ispira la creazione della prima scuola europea. Nel 1976, per l'opera svolta il Consiglio delle Comunità europee gli ha assegnato il titolo di *Cittadino d'onore dell'Europa*.



possibilità di ammettere alle neonate scuole europee anche altri alunni, di qualsiasi nazionalità (art. 1). Nella stessa sede, con un Protocollo addizionale, il sistema delle scuole europee era esteso alla Organizzazione Europea dei Brevetti (OEB). Negli anni successivi vi aderivano il Regno Unito (1972), la Danimarca (1973), la Grecia (1980), la Spagna (1986) ed il Portogallo (1987). Inoltre in applicazione dell'art.4 del Protocollo, per il quale il Consiglio superiore delle scuole europee ha la facoltà di stipulare accordi di partecipazione con organizzazioni intergovernamentali o con enti o istituzioni di diritto privato interessate al funzionamento delle scuole anzidette⁴, sono stati negoziati innumerevoli patti⁵. Nel tempo l'organizzazione delle scuole europee ha così assunto un ruolo di primo piano come dimostra il numero crescente degli studenti iscritti, divenuti oltre 22.331 nel 2009.

In seguito alla evoluzione delle istituzioni comunitarie, nel 1994 lo Statuto delle scuole europee è stato consolidato ed adattato, anche in vista di una maggiore diffusione territoriale della rete. Il nuovo protocollo sottoscritto dalla Comunità europea, dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica, dalla CECA e dai paesi membri delle medesime (Belgio, Danimarca, Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Gran Ducato del Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Regno Unito) è aperto ad ogni Stato che diventi successivamente membro delle Comunità, con conseguente possibilità di diffusione sull'intero territorio europeo⁶. Obiettivo prioritario di tali scuole resta "l'istruzione in comune dei figli dei dipendenti delle comunità europee", ma il sistema si apre progressivamente anche all'esterno, non solo attraverso i già menzionati accordi con enti ed istituzioni pubbliche e private che consentono l'accesso alle scuole europee di alunni che non siano figli di dipendenti comunitari, ma anche attraverso l'inclusione nella rete di istituti scolastici nazionali. La svolta in tal senso è impressa nell'aprile 2004, quando il Consiglio superiore, stimolato anche da alcune risoluzioni dell'Unione Europea,

"donne son accord de principe à l'ouverture du système et donne mandat au groupe de travail Troïka II, de poursuivre ses travaux en vue de

⁴ A tali soggetti, in entrambi i casi, sono conferiti seggi e voti nel Consiglio di amministrazione del singolo istituto; solo le organizzazioni pubbliche possono ottenere un posto nel Consiglio superiore alle condizioni del vigente art.28 dello Statuto del 1994.

⁵ Per la scuola di Varese sono stati raggiunti accordi tra gli altri con la FIAT spa, la Unilever, la Pepsi Cola.

⁶ La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la legge 6 marzo 1996, n. 151.



définir les critères fondamentaux de l'enseignement européen et les conditions requises pour l'accès au Baccalauréat européen”⁷.

Nell'aprile 2005 si giunge così alla approvazione dei criteri di insegnamento europeo ed alla definizione delle procedure per la stipula di *agrément* (Doc. 2005-D-324-fr-4) volti alla applicazione di tale sistema educativo ad alcune scuole nazionali. Accanto alle quattordici scuole di Tipo I, scuole europee propriamente dette⁸, nascono così le scuole di tipo II, scuole nazionali “accreditate” dal Consiglio superiore⁹, le quali hanno sede in prossimità di Agenzie o di organismi dell'Unione, e pur restando inserite nella rete scolastica dello Stato sede, offrono il medesimo programma di studi delle scuole europee, assicurando così l'educazione europea ai figli del personale comunitario oltreché ai cittadini delle rispettive località. Tali istituiti, con la sola eccezione di Parma, non consentono però al momento, l'accesso all'esame di baccalaureato, limitando notevolmente le potenzialità di apertura del sistema. La stessa scuola europea di Parma, riconosciuta con *agrément* nel 2005¹⁰, vede i propri alunni ammessi all'esame di baccalaureato, solo attraverso un escamotage concordato nel 2007, per il

⁷ Doc. 2004-D-532-fr-2.

⁸ Le 14 scuole sono attualmente collocate in 7 Stati: Germania: Francoforte, Karlsruhe, Monaco; Belgio con Bruxelles I (Uccle), Bruxelles II (Woluwe), Bruxelles III (Ixelles), Bruxelles IV (Laeken), Mol; Spagna: Alicante; Italia: Varese; Lussemburgo con Lussemburgo I, Lussemburgo II; Paesi Bassi: Bergen; Regno Unito: Culham.

⁹Le scuole nazionali che hanno ottenuto l'accreditazione sono: il “Centre for European Schooling”, a Dunshaughlin (Irlanda), nei pressi dell'Ufficio alimentare e veterinario di Grange; la Scuola di insegnamento europeo di Iraklion (Grecia), nelle vicinanze dell'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione; la “Scuola per l'Europa di Parma” (Italia), nei pressi dell'Autorità europea per la sicurezza degli alimenti; una scuola a Helsinki (Finlandia), nelle vicinanze dell'Agenzia europea delle sostanze chimiche; una a Strasburgo (Francia) nelle vicinanze del Parlamento europeo; sempre in Francia, la scuola internazionale di Manosque, collegata al Centro di ricerca ITER a Cadarache.

¹⁰ La Scuola per l'Europa di Parma è stata istituita con decreto interministeriale n. 41 del 23 luglio 2004 (operante dal 1° settembre 2004) in seguito alla assegnazione alla città di Parma della Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA). L'Accordo di sede fra la Repubblica italiana e l'EFSA è stato sottoscritto a Parma il 27 aprile 2004 e ratificato con legge 10 gennaio 2006, n. 17. Per l'art. 3, comma 5, l'Italia si impegna a fornire una adeguata istruzione scolastica materna, primaria e secondaria ai figli del personale dell'Agenzia, garantendo un apprendimento plurilingue coerente con il sistema delle Scuole europee, attraverso una istituzione scolastica statale o paritaria associata al sistema delle Scuole europee. Con legge 3 agosto 2009, n.115 la Scuola di Parma ha ottenuto la personalità giuridica, e dal 1° settembre 2010 è istituzione ad ordinamento speciale con personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia amministrativa, finanziaria e patrimoniale.



quale viene considerata sezione distaccata della scuola di tipo I di Varese. Anche per tali ragioni, nell'aprile del 2009 è stato approvato un più avanzato progetto di riforma che prevede entro il 2010 la revisione del regolamento di baccalaureato che ne consentirà il rilascio a tutti gli istituti della rete. Lo stesso progetto dispone inoltre la sperimentazione di scuole di tipo III, istituti nazionali situati in qualsiasi località, vale a dire anche in zone che non sono sede di Agenzie ed organismi dell'Unione, rivolte a tutti gli alunni senza distinzione, in grado di offrire il programma di insegnamento europeo ed il successivo accesso al baccalaureato; un progetto pilota, a partire dalla scuola di infanzia, sarà avviato nei Paesi Bassi già nel settembre 2010¹¹.

La volontà, condivisa dal Parlamento e dalla Commissione europea, è quella di dare massima diffusione al ciclo di studi della scuola per l'Europa all'interno dei rispettivi ordinamenti scolastici nazionali,

*"considerando che la filosofia educativa delle scuole europee ed il programma scolastico che porta alla licenza europea costituiscono modelli di un'istruzione multilingue e multiculturale che gli Stati membri potrebbero desiderare imitare"*¹².

La necessità e l'importanza di una formazione multilingue e multiculturale che nel contempo rafforzi l'identità europea, è del resto apprezzata anche in funzione della mobilità dei futuri cittadini europei sul mercato del lavoro¹³ e della loro capacità di far fronte alle sfide della globalizzazione. Non a caso l'apertura del ciclo di studi del baccalaureato oltre a soddisfare le richieste di iscrizione di quanti non sono figli di dipendenti comunitari, mira a rispondere alle accuse di élitarismo, e più precisamente alla necessità di evitare la formazione di una élite di funzionari e dipendenti europei, considerato che per gli

¹¹ La distinzione compare per la prima volta nelle "Conclusion de la Présidence sur la réunion Ministérielle consacrée à l'avenir des écoles européennes en marge du Conseil des Ministres de l'éducation de l'Union Européenne", 13 novembre 2006, Bruxelles, Réf.: – 2007-D-151-fr-.

¹² Risoluzione del Parlamento europeo sulle opzioni di sviluppo del sistema delle scuole europee (2004/223/ (INI), considerando N.

Vedi anche il Report from the commission to the European Parliament, on the functioning of the European School System in 2008 COM (2009) 598, in http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/news69_en.pdf

¹³ Uno studio realizzato nell'ottobre 2008 su richiesta della Commissione cultura ed educazione ha rilevato la elevata capacità di inserimento nel mondo del lavoro degli studenti diplomati nelle scuole europee; cfr "Analysis of the Academies and Professional Carrier of the European School's Graduate", che può leggersi in www.eurs.eu/fichiers/contenu_fichiers1/1263/Rapport%20PE.pdf.



attuali studenti delle scuole europee la “*leur excellente éducation multilingue, leur propre réseau et relations de leurs parents les placent en excellente position pour décrocher eux-mêmes un euro job*”¹⁴.

L'apertura della rete con l'inglobamento di istituti nazionali ed in progressione con la sua trasposizione nei sistemi di istruzione dei singoli Stati, corrisponde anche ad un'altra e più pressante esigenza: il finanziamento del sistema, divenuto nel tempo sempre più costoso ed ormai del tutto insostenibile per alcune realtà, vuoi per la sovrappopolazione studentesca, come nel caso degli istituti di Bruxelles¹⁵ e di Lussemburgo, che hanno visto crescere in modo esponenziale gli studenti iscritti a fronte dell'allargamento dell'Unione europea ed il conseguente trasferimento in città di numerosi nuovi dipendenti, vuoi per la riduzione del numero di studenti figli di funzionari comunitari, come nel caso opposto di Culham¹⁶.

Il finanziamento delle scuole europee per l'art.25 dello Statuto del 1994 grava in primo luogo sugli Stati sede, ai quali in particolare compete fornire le infrastrutture (locali, arredi e attrezzi) e remunerare parte del corpo docente. Il secondo flusso finanziario proviene dalle comunità europee, ed attualmente dall'Unione europea, tenuta a coprire la differenza tra l'importo globale delle spese e il totale delle altre entrate, costituite, oltre a quelle nazionali menzionate, dai contributi degli organismi non comunitari con i quali il Consiglio superiore ha concluso un accordo; dalle entrate proprie delle scuole (rette scolastiche)¹⁷; e da altre entrate varie. L'ingente peso sui bilanci

¹⁴ D. CRAIG, M. ELIOT, *The Great European Rip-Off*, Paperback, Londra 2009; gli autori sottolineano ancora come “Ceci commence à créer une euro-élite qui se reproduit elle-même et qui s'éloigne de plus en plus de la vie de ceux dont le impôts les soutiennent si généreusement – et qui s'y intéresse de moins en moins”. Vedi anche gli interventi nella discussione orale della interrogazione (O-0066/2008-B6-0454/2008), Stato di avanzamento della riforma della Scuole europee, 25 settembre 2008.

¹⁵ Non è un caso che negli anni la Commissione ha reiteratamente sollecitato il Belgio a promuovere l'allargamento della rete con la richiesta di accredito di istituti di tipo II; cfr. da ultimo la nota del Vice Presidente della Commissione, Siim Kallas, al neoeletto Ministro dell'istruzione dell'università della ricerca della comunità francofona, Madame Marie Dominique Simonet, del 9 ottobre 2009, (in http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/news62_en.pdf.)

¹⁶ La scuola di Culham è in fase di dismissione per il trasferimento in altra sede dei dipendenti comunitari cui era destinata.

¹⁷ La iscrizione è gratuita solo per i figli dei dipendenti delle istituzioni europee; per gli altri allievi è prevista una retta fissata dal Consiglio superiore. Alcune delle società multinazionali e delle imprese che hanno stipulato accordi per la scolarizzazione dei figli dei propri dipendenti, provvedono a proprio totale carico a pagarne le rette.



nazionali e comunitari è stato oggetto di numerose interrogazioni parlamentari, nel rispondervi oltre a citare l'importante ruolo di tale rete di insegnamento la Commissione europea

*"would also like to point out that it is not only children of EU staff that benefit from these schools; in some locations, the proportion of children of EU staff is indeed very low. This is for example the case of the school in Culham (UK), where only approximately 8% of pupils are children of staff of European institutions and agencies"*¹⁸.

La risposta della Commissione, certamente veritiera nel caso dell'istituto di Culham, in fase di dismissione per il trasferimento in altra sede dei dipendenti dell'unione distaccati al Centro di ricerca EFDA-JET (European Fusion Development Agreement), non corrisponde però alla realtà della maggior parte degli altri istituti delle reti, se è vero che *"per motivi storici, (solo) il 35% circa di tutti gli alunni delle scuole europee non ha alcun collegamento con le istituzioni europee"*¹⁹. In tale quadro la possibilità di avvalersi di scuole nazionali che offrono il piano di studio europeo e rilasciano il baccalaureato senza i costi delle scuole di tipo I, costituisce un ambito traguardo, peraltro ben dichiarato nella Risoluzione sul futuro finanziamento delle scuole europee, del 17 febbraio 2002. In essa il Parlamento europeo, nel riesaminare la ragion d'essere delle attuali scuole, ritenuta la creazione di nuovi istituti di tipo I neppure prevedibile nelle prospettive finanziarie dell'Unione, raccomandava che i figli del personale comunitario in servizio in località che non sono sede di scuole europee, potessero comunque usufruire di una omologa scolarizzazione e chiedeva quindi al Consiglio superiore delle scuole europee e alla Commissione europea, di presentare proposte volte ad offrire il diploma di baccalaureato in modo indipendente dagli istituti esistenti di tipo I. Invito e raccomandazione cui ha fatto seguito l'avvio della riforma del sistema e l'apertura della rete ad istituti nazionali di tipo II e III.

¹⁸ Risposta alla Interrogazione scritta presentata da Ashley Mote (NI) alla Commissione, Soldi dei contribuenti spesi per le scuole dei figli del personale, 4 febbraio 2008, E-0382/08 (in <http://eur-lex.europa.eu/it/questions/questions.htm>), con la quale si chiedeva alla Commissione di *"far sapere come dovrebbero rispondere i parlamentari nel Regno Unito alle critiche avanzate contro di essa per aver speso nel 2005 circa 231 milioni di euro in scuole europee per le famiglie del personale della Commissione? Quale sarebbe il vantaggio per i contribuenti britannici?"*.

¹⁹ Risposta alla Interrogazione scritta presentata da Cristiana Muscardini (UEN) alla Commissione, Sviluppo del sistema delle Scuole europee 14 marzo 2005, E-1119/05.



Nel quadro disegnato, nei prossimi anni è lecito attendersi una crescita importante del numero delle scuole nazionali interessate e capaci di offrire il piano di studi del baccalaureato europeo.

2 - L'organizzazione istituzionale tra decentralizzazione e conservazione dell'unità del sistema

L'ordinamento delle scuole europee si premura più ancora dei sistemi scolastici nazionali di conservare la propria unità: dislocate sul territorio di diversi Stati e rivolte ad una utenza diversificata per cultura, lingua e provenienza geografica, le singole scuole europee sono infatti ancor più esposte di quelle nazionali alle specificità locali. Il conseguente accentramento dei poteri regolamentari e decisionali, sia in materia di gestione finanziaria ed amministrativa che nella definizione delle linee pedagogiche e formative, è quindi un segno distintivo dell'organizzazione istituzionale delle scuole europee, di fatto soltanto attenuato nel 2009. L'autonomia delle singole scuole (di tipo I) proclamata dai documenti di riforma si risolve sostanzialmente in una accrescimento delle responsabilità, soprattutto budgetarie. Mentre la decentralizzazione dei poteri del Consiglio superiore opera in gran parte al suo interno (Comitati preparatori che lo compongono) ed in favore del Segretario generale che resta il ponte di congiungimento tra il livello istituzionale "comune" e quello "locale". Del resto l'apertura del sistema mediante le scuole di tipo II e III è improntata al rispetto di rigidi standard di qualità, non solo sul piano pedagogico e dell'offerta formativa, ma anche nella gestione finanziaria ed amministrativa, sebbene ogni istituto conservi la sua caratteristica di scuola finanziata e soggetta all'autorità di un governo nazionale, che offre un servizio a un intero territorio e segnatamente ai figli dei funzionari comunitari ma anche ai cittadini delle rispettive località di ubicazione.

L'assetto istituzionale previsto nel primo Statuto del 1957, prevedeva due livelli di organizzazione, uno comune a tutte le scuole ed uno interno ai singoli istituti; struttura conservata nello Statuto del 1994 che provvede a dettagliare le rispettive funzioni e competenze. Per le predette disposizioni organi comuni a tutte le scuole (di tipo I, II e III) sono a tutt'oggi il Consiglio superiore; il Segretario generale; i Consigli d'ispezione; la Camera dei ricorsi. Ciascuna scuola di tipo I, è invece amministrata dal Consiglio d'amministrazione e gestita dal Direttore.

Il processo di riforma avviato nel 2004 e portato a compimento nell'aprile 2009, tenuto conto della crescita dell'Unione europea e dell'allargamento della rete delle scuole europee, pur conservando i due



livelli organizzativi ha ampliato l'autonomia dei singoli istituti attenuando la centralizzazione decisionale divenuta ormai un vizio: riportare ogni più piccola questione o le scelte di dettaglio al Consiglio superiore contribuiva ad allontanare le soluzioni tanto nel tempo che nell'adeguatezza al singolo caso. Allo stesso fine si è valorizzata ad ogni livello la rappresentanza e la presenza delle varie componenti del sistema (Stati, altri partner, lavoratori, genitori, studenti).

Il Consiglio superiore ed il Segretario generale sono gli organi di vertice dell'intera rete. Al primo, la riforma riserva le questioni strategiche e di politica generale inerenti l'insegnamento, la convalida ed il riconoscimento degli studi di baccalaureato, la produzione normativa (statuti e regolamenti), la apertura e chiusura delle scuole di tipo I con la determinazione dei criteri di ammissione ed il quadro della loro autonomia; la stipula degli agrément per le scuole di tipo II e III, nonché la definizione delle linee di bilancio dell'apparato globale e la valutazione del medesimo. A comporre il Consiglio intervengono a) il rappresentante o i rappresentanti a livello ministeriale dei singoli Stati membri dell'Unione, fermo restando che ogni Stato dispone poi di un solo voto; b) un rappresentante della Commissione europea; c) uno nominato dal comitato del personale ed appartenente al corpo docente; d) uno delle associazioni dei genitori. Infine, può essere invitato a partecipare alle riunioni del Consiglio, per le questioni riguardanti gli allievi, un loro rappresentante in qualità di osservatore²⁰. In generale il Consiglio decide con la maggioranza dei due terzi. Strumento chiave nell'esercizio delle sue funzioni sono i rapporti, sia quelli ad esso indirizzati: dal Segretario generale, dagli altri organi comuni (Consigli di ispezione - Comitato di bilancio- Camera dei ricorsi e Corte dei conti) dal Presidente e dal Capo dell'ufficio baccalaureato, o formati attraverso audizioni interne, sia quelli cui il Consiglio è tenuto nei confronti in particolare dell'Unione europea.

Il Consiglio si avvale al suo interno di comitati preparatori ai quali la riforma del 2009 ha conferito ampie potestà decisionali. Si tratta del Comitato di bilancio che si occupa sia del sistema globale che della definizione degli obbiettivi di bilancio e finanziamento delle singole

²⁰ Organo di rappresentanza degli allievi in seno al Consiglio è il Comitato centrale degli allievi (COSUP) composto da due alunni per ogni scuola. Si ricorda che per l'art.28 dello Statuto possono ottenere un posto in Consiglio le organizzazioni pubbliche che abbiano stipulato accordi con la rete, se detto accordo di partecipazione prevede un contributo finanziario che sostanzia l'essenziale del bilancio della scuola, e comunque limitatamente alle questioni attinenti la scuola finanziata.



scuole di tipo I, e del Comitato pedagogico misto²¹, competente per tutte le tematiche pedagogiche attinenti entrambi i cicli di studio.

Il Consiglio superiore è presieduto e rappresentato dal Segretario Generale²². Per la riforma del 2009, il Segretario ed il suo ufficio esercitano la direzione esecutiva dell'intera rete e forniscono consulenze ed assistenza diretta alle singole scuole sia in materia amministrativa finanziaria e contabile, che didattica e pedagogica. Gli compete inoltre di negoziare le procedure di agrément per le scuole di tipo II e III e controllare ed assicurare più in generale la coerenza ed il buon funzionamento del sistema di insegnamento europeo e di baccalaureato. Nell'esercizio di molte delle sue funzioni il Segretario generale è avvantaggiato dal fatto che per Statuto egli presiede anche il Consiglio di amministrazione di ogni singola scuola (di tipo I), ruolo che determina un ulteriore potenziamento dell'odierno ufficio di segreteria rispetto al Consiglio, grazie all'accresciuta autonomia degli istituti.

Altri organi comuni sono i due Consigli ispettivi, uno per il ciclo della scuola materna e primaria, l'altro per la scuola secondaria²³. Loro compito è vigilare sulla qualità dell'insegnamento in tutte le scuole anche di tipo II e III, in coordinamento con il Comitato pedagogico misto. Organo comune è anche la Camera dei ricorsi, competente a valutare la legalità degli atti e le controversie inerenti l'applicazione della convenzione alle persone, mentre quelle tra le parti contraenti sono riservate alla Corte di giustizia europea. Da ultimo nuovo attore del sistema comune, per la riforma del 2009, è la Troika, gruppo di lavoro con potere solo consultivo, che appoggia sia la Presidenza del Consiglio superiore che il Segretario generale nella sua funzione di coordinatore.

Ogni singola Scuola europea (di tipo I) nello Stato in cui ha sede è riconosciuta persona giuridica ed è trattata come istituto scolastico di diritto pubblico. Suoi organi istituzionali sono il Consiglio di amministrazione ed il Direttore, cui nel 2009 si è affiancato il Consiglio consultivo della scuola. Il Consiglio di amministrazione è composto

²¹ Il Comitato di bilancio ha sostituito il Comitato amministrativo finanziario; alle sue decisioni non partecipano i rappresentati di genitori e del personale che possono solo dare pareri. Il Comitato pedagogico misto raggruppa invece i precedenti due Comitati primario e secondario, in una composizione finalizzata ad una governance più partecipata e decentralizzata.

²² La presidenza è esercitata a turno da ciascuno Stato membro, secondo l'ordine alfabetico, per il periodo di un anno.

²³ Ogni Stato membro della Convenzione, in seno a ciascun Consiglio d'ispezione, ha un suo rappresentante designato dal Consiglio superiore su proposta della parte interessata.



ordinariamente da otto membri: il già ricordato Segretario generale che ne esercita la presidenza; il Direttore della scuola; il rappresentante dell'Unione europea; due membri del personale docente, uno per il ciclo materno e primario l'altro per il secondario; due rappresentanti delle associazioni dei genitori; uno del personale amministrativo e tecnico. Può inoltre assistere, in qualità di osservatore, un rappresentante dello Stato membro in cui la scuola ha sede, nonché due rappresentanti degli allievi, limitatamente ai punti che li interessano (art. 19 Statuto). Il Consiglio esercita tutte le funzioni di programmazione e controllo relative al bilancio e all'amministrazione dell'istituto. In particolare, per effetto della riforma, al fine di una maggiore responsabilizzazione budgetaria delle singole sedi, suo compito fondamentale è l'adozione del piano pluriennale ed annuale della scuola e del documento di bilancio, che devono essere redatti secondo un modello standardizzato. Se è vero infatti che la riforma ha come obiettivo decentralizzare scelte e responsabilità, ciò avviene nella forma di una autonomia controllata che si muove cioè nel «*cadre formel [est] fixé par le Conseil supérieur sous la forme d'une feuille de route précisant les objectifs à atteindre par rapport auxquels le rapport d'activité sera établi*»²⁴. L'omogeneità del sistema globale resta insomma il valore fondante, per cui nel ripartire le potestà tra gli organi interni dell'istituto si riservano al Consiglio di amministrazione, presieduto dal Segretario che funge da “*garant de la cohérence du système*”, le decisioni incidenti sull'intera rete scolastica, quali le condizioni di reclutamento, quelle inerenti gli insegnanti o altro personale incaricato, le strategie di sviluppo (cooperazione - partner – sponsor). Si lasciano invece al Direttore quelle influenti sul solo istituto, quali la formazione continua del personale, la protezione dei dati, le modalità di iscrizione degli allievi. Nel quadro dell'unità del sistema il Direttore è nominato dal Consiglio superiore²⁵ ed agisce seguendo le direttive del Consiglio medesimo, dei Comitati di ispezione e del Consiglio di amministrazione. Inoltre insieme al Segretario generale, egli sottoscrive ogni anno la *feuille de route* che fissa per ciascuna scuola obiettivi, mezzi e meccanismi di controllo, ed esprime l'accordo con le linee direttive fissate dal Consiglio superiore, sulla base delle quali il singolo istituto sarà valutato all'interno e all'esterno. Accanto al Consiglio di amministrazione è stato infine introdotto il Consiglio consultivo della scuola, presieduto dal Direttore e composto da un rappresentante per ogni attore della comunità scolastica. Esso è luogo

²⁴ Reforme du système des écoles européennes, approvato dal Consiglio superiore delle scuole europee a Stoccolma, il 21,22 e 23 aprile 2009, Rèf.: 2009-D-353fr-4.

²⁵ Il Direttore è coadiuvato nel suo ufficio da due direttori aggiunti, uno del ciclo materno e primario e uno del secondario.



privilegiato della concertazione: fa proposte e rende pareri (mai obbligatori né vincolanti) in tutti i campi della vita scolastica, per la definizione delle priorità e degli obbiettivi della scuola, anche in considerazione delle specificità locali.

L'apertura del sistema delle scuole europee a istituti nazionali accreditati, segue rigide procedure tese a garantire il rispetto di precisi criteri didattici e pedagogici e di regole anche strutturali. A tal fine nell'aprile del 2005²⁶ il Consiglio superiore ha approvato "*i requisiti dell'insegnamento europeo, nonché le procedure che le autorità nazionali/locali o le scuole interessate sono tenute a soddisfare per ottenere il beneplacito del Consiglio superiore*". La procedura si articola nei seguenti passaggi: 1) presentazione da parte della scuola richiedente di un dossier di interesse generale e 2) di un piano di conformità alle specificità dell'insegnamento europeo; 3) verifica degli ispettori inviati dal Consiglio superiore; 4) esame del loro rapporto da parte del Consiglio e conseguente decisione. Solo all'esito di tale iter si stipula l'*agrément* che sarà poi recepito dagli ordinamenti nazionali nelle forme previste per gli accordi internazionali. Nell'aprile 2007 si è inoltre predisposta anche la Convenzione tipo che fissa le disposizioni fondamentali dell'*agrément* integrabili da norme di dettaglio funzionali alle specificità dei singoli istituti²⁷. Tra le disposizioni generali spicca l'impegno incondizionato a seguire i criteri di insegnamento europeo, vale a dire i programmi e la struttura degli studi, in modo da permettere il pieno riconoscimento del titolo di "baccelliere europeo"²⁸. Per conseguenza viene recepita l'intera impostazione pedagogica e le modalità di formazione delle classi e dei corsi, così come i requisiti particolari dei docenti. Sotto il profilo amministrativo lo Stato, ed in specifico la scuola approvata, assumono tutti i costi necessari all'esecuzione della convenzione e il divieto di chiedere tasse di iscrizione agli alunni figli di dipendenti comunitari, per i quali però, in proporzione al loro numero, la scuola riceve un versamento dall'Unione europea. Particolarmente stringenti sono infine le disposizioni relative

²⁶ Riunione del Consiglio superiore, Mondorf-les Bains (Lussemburgo) del 25, 26 e 27 aprile 2005; l'approvazione ha fatto seguito alla relazione sul "Baccalaureato europeo e cooperazione con le altre istituzioni".

²⁷ Riunione del Consiglio Superiore, Lisbona 17-18 aprile 2007, Doc.: 2007-D-391-fr-3.

²⁸ Le linee diretrici del Baccalaureato europeo sono state definite con decisione del Consiglio superiore delle Scuole europee Doc. 2005-D 342-fr-4 del 26 aprile 2005); in seguito sono stati adottati il relativo Regolamento ed il Regolamento di applicazione del Regolamento del Baccalaureato europeo, in vigore dall'anno scolastico 2008-2009 (in http://www.eursc.eu/fichiers/contenu_fichiers1/1083/reglementgeneral-IT.doc; http://www.eursc.eu/fichiers/contenu_fichiers1/933/2008-D-58-IT.pdf).



ai controlli: la scuola accreditata è sottoposta a visite annuali degli ispettori che relazionano poi il Consiglio superiore e possono formulare raccomandazioni da rimettere all'istituto. Infine, a conferma della voluta omogeneità della rete, l'accordo tipo prevede una riserva in favore del diritto belga e della giurisdizione delle Corti e tribunali di Bruxelles. Per il resto l'assetto strutturale e le regole amministrative sono dettate dai rispettivi ordinamenti statuali²⁹.

3 - Il programma di studi europeo: una educazione multilingue e multiculturale. Il corso di morale non confessionale

La specificità delle scuole europee e le ragioni dell'interesse per tale modello da parte dell'Unione europea, dei singoli Stati e dei cittadini, risiede nella originalità dell'insegnamento impartito. La determinazione dei piani di studio, della modalità di organizzazione e ripartizione dei corsi, il contenuto dei medesimi insegnamenti e delle modalità anche pedagogiche con cui vengono dispensati, sono quindi tutte competenze fortemente centralizzate e riservate al Consiglio superiore il quale più in dettaglio, su parere del Consiglio di ispezione, fissa programmi ed orari per ogni anno di studio e formula raccomandazioni sulla scelta dei metodi; stabilisce l'età prescritta per essere ammessi ai vari cicli di istruzione e le norme che autorizzano il passaggio alla classe o al ciclo superiori, nonché le condizioni alle quali sono convalidati gli anni di studio compiuti presso la Scuola; provvede poi al controllo dell'insegnamento attraverso i Consigli di ispezione, e a verifiche rigorose e stringenti su tutte le scuole.

Il ciclo di studi di baccalaureato è di quattordici anni distinti in: due annualità per il ciclo materno, cui si accede all'età di quattro anni, cinque annualità per il ciclo primario e sette per quello secondario. Il tratto tipico dell'insegnamento europeo dal primo all'ultimo anno

²⁹ Nel caso di Parma la legge 3 agosto 2009, n.115, riconosce la Scuola per l'Europa istituzione ad ordinamento speciale con personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia amministrativa, finanziaria e patrimoniale, a decorrere dal 1° settembre 2010, e stabilisce che essa adotta gli ordinamenti, i programmi, il modello didattico e il modello amministrativo delle scuole europee (c.1). In particolare, la pone sotto la vigilanza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (c.2); definisce organi della Scuola medesima: *a)* il consiglio di amministrazione; *b)* il comitato tecnico-scientifico, con funzioni anche di raccordo con i consigli di ispezione delle Scuole europee; *c)* gli organi collegiali presenti nelle Scuole europee di tipo I; *d)* il dirigente della Scuola, di cui al comma 9; *e)* il collegio dei revisori dei conti (c.7); prepone alla direzione della Scuola un dirigente nominato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (c.9.).



scolastico, sta nel coniugare la valorizzazione della cultura madre anche linguistica, con l'apertura alle altre lingue e culture dell'Unione³⁰, così da formare un cittadino europeo pienamente consapevole ed orgoglioso della eredità culturale e del livello di civilizzazione raggiunto dall'Europa, e nel contempo solidale e rispettoso delle differenze e delle specificità dei popoli dell'Unione, e del proprio in particolare. Così come scritto nella pergamena posta nel primo mattone di ogni scuola europea,

"Ognuno di questi alunni potrà, pur proseguendo con professori del proprio Paese lo studio della sua lingua materna, la letteratura e la storia nazionale, acquisire fin dall'infanzia la pratica di altre lingue e beneficiare dell'apporto delle diverse culture che formano insieme la civiltà europea. Partecipando agli stessi giochi, raggruppati in corsi comuni, ragazzi e ragazze delle diverse lingue e nazionalità impareranno a conoscersi, a stimarsi, a vivere insieme. Educati gli uni accanto con gli altri, liberi fin dalla più giovane età dei pregiudizi che dividono, iniziati alla bellezza ed ai valori delle diverse culture, essi prenderanno coscienza, crescendo, della loro solidarietà. Pur conservando l'amore e la fierezza della loro patria, diventeranno spiritualmente europei, pronti a compiere e consolidare l'opera intrapresa dai loro Padri per l'avvento di un'Europa unità e prospera."

Permettere agli allievi di affermare la propria identità culturale quale fondamento del loro sviluppo come cittadini europei; privilegiare un approccio europeo e globale nei corsi di scienze umane; far conoscere ed apprezzare l'importanza dell'eredità culturale comune dell'Europa; rafforzare lo spirito di tolleranza, cooperazione, dialogo e rispetto dell'altro, in seno alla comunità scolastica e fuori della stessa; sviluppare un alto livello di conoscenza nella lingua materna ed in quelle straniere, sono pertanto gli obiettivi ed i principi cardine dell'intero corso di studio e formazione offerto dalle scuole europee di ogni categoria (I, II, III). In tale quadro gli insegnamenti fondamentali sono dati, ad ogni allievo, nella propria lingua madre: ogni istituto comprende più sezioni linguistiche e quando il numero di iscritti sia insufficiente a formare una sezione (eventualità crescente con l'allargamento dell'Unione), viene comunque assicurato l'insegnamento

³⁰ Nelle Scuole Europee la lingua ha una forte valenza socio-culturale; non è solo uno strumento cognitivo ed un veicolo di espressione emotiva, ma è soprattutto un mezzo di espressione culturale, uno strumento di comunicazione che favorisce la socialità, permette di costruire l'identità culturale, aiuta ad interpretare il patrimonio socio-culturale della famiglia (Réf.: 2003-D-72-it-3 -Programmi di lingua italiana del ciclo primario. Approvato dal Consiglio superiore del 26,27, 28 gennaio 2004 a Bruxelles).



della lingua d'origine. Nelle singole sezioni linguistiche la ripartizione dei corsi ed i programmi di studio sono però del tutto identici, al fine di garantire una formazione omogenea. Per assicurare l'istruzione multilingue, a partire dalla seconda classe del ciclo primario, diviene obbligatorio lo studio di una prima lingua straniera (tedesco, inglese o francese), cui si aggiunge una seconda e poi (facoltativamente) una terza, nel ciclo secondario. L'educazione multiculturale e solidale viene invece attuata con l'incontro e l'interscambio tra gli allievi di diversa provenienza geografica, che si realizza fin dalla scuola primaria nella frequenza dei corsi di lingua straniera, le cui classi vengono composte con studenti di differenti nazionalità. A partire dal terzo anno dello stesso ciclo primario, sono poi previste settimanalmente tre "ore europee", durante le quali gli allievi di tutte le sezioni si riuniscono per svolgere attività artistiche, culturali o di gioco e sport³¹. Nel ciclo secondario la comunanza e l'incontro si intensifica in crescendo, attraverso la strutturazione di corsi per classi miste dapprima per gli insegnamenti secondari quali l'educazione artistica, musicale e lo sport, poi per le materie fondamentali quali la geografia, la storia, le scienze economiche, dispensate nella prima lingua straniera scelta (cd lingua veicolare o 1), e nell'insegnamento delle scienze sociali, sempre impartito a gruppi di diversa nazionalità. Va infine considerato che negli spazi comuni e nel tempo libero dalle lezioni gli allievi vengono necessariamente a contatto tra di loro.

Tra i principi fondamentali di ogni scuola europea è espressamente iscritto il rispetto delle coscenze e delle convinzioni individuali, cui è strettamente correlato l'insegnamento della religione o della morale laica. Entrambi sono parte integrante del corso di studio delle scuole europee come materie obbligatorie tra loro alternative a partire dal ciclo primario. L'orario settimanale prevede infatti nella scuola primaria e nei primi tre anni della secondaria, due ore di religione o morale laica, che scendono ad una negli anni successivi, restando tuttavia materie alternativamente obbligatorie. Per il Regolamento Generale delle scuole europee³² come ogni altra materia

³¹ In argomento vedi doc. 2001-D-85, "Le ore europee nel ciclo primario delle Scuole europee." Approvato dal Consiglio superiore del 24,25 aprile 2001 ad Alicante, entrato in vigore il 1° settembre 2001, per il quale obiettivi delle ore europee, insegnamento curricolare non disciplinare, sono tra gli altri: lo sviluppo di una identità e di uno spirito europeo, di una volontà e dell'attitudine a perseguire obiettivi interculturali quali la tolleranza, la cooperazione, la comunicazione, il rispetto e l'accettazione degli altri con le loro differenze. L'approfondimento dell'idea della dimensione europea; il dare agli alunni la possibilità di conoscersi, stimarsi interagire ed aiutarsi.

³² Règlement général des écoles européennes, Réf.: 2007-D-4010-fr-5 .



insegnata negli ultimi due anni del ciclo secondario, esse sono oggetto dell'esame di baccalaureato. Ai fini della valutazione dell'alunno ed anche della promozione, l'insegnante di morale o religione partecipano alla discussione ed al voto in seno al Consiglio di classe per i soli alunni che si avvalgono del proprio corso. Tuttavia nel ciclo secondario, in cui la valutazione si esprime in cifre numeriche da uno a dieci, e non più in giudizi sul livello di competenza acquisito, come nel primario,³³ i voti ottenuti in morale o religione non sono computati per il passaggio di classe, ciò al pari di quelli di informatica; del resto in tale ciclo, la religione, la morale, l'informatica e le attività complementari non costituiscono materie di promozione, vale a dire insegnamenti in cui è necessario avere raggiunto un voto uguale o superiore a 6 su 10, per conseguire la promozione (art. 62)³⁴.

Il corso di morale laica o più propriamente di morale non confessionale è basato su Programmi approvati per entrambi i cicli di studio dal Consiglio superiore³⁵.

Si tratta di un insegnamento tipico delle scuole europee, in quanto estraneo alla maggioranza dei sistemi scolastici nazionali³⁶,

³³ La valutazione delle competenze acquisite può essere tradotta ed espressa in una delle quattro formule previste dal Regolamento generale “1. la compétence est insuffisamment acquise 2. la compétence est partiellement acquise 3. la compétence est suffisamment acquise 4. la compétence est parfaitement acquise” (art. 56)

³⁴ La partecipazione al voto dell'insegnante di religione è ricavabile dall'art. 18-2 e 18-3, del Regolamento, per il quale “(...) 2. Participant aux conseils de classe les membres du corps enseignant qui enseignent dans la classe y compris les enseignants à distance, les enseignants en charge de l'aide à l'apprentissage et ceux en charge de l'intégration des élèves à besoins spécifiques; (...) 3. Règles de vote a) les enseignants ayant assuré à l'élève l'enseignement d'une ou plusieurs matières pendant l'année scolaire disposent d'une voix.” Il precedente Regolamento del 2004, all'art.62 menzionava invece esplicitamente la presenza e la partecipazione al voto dell'insegnante di religione o morale per il passaggio di classe, stabilendo che “ (...) 2. Lorsqu'un conseil de classe procède à un vote: a) Tous les professeurs enseignant à l'élève au cours de l'année scolaire, (titulaire ou remplaçant) y compris les professeurs d'éducation physique, de religion et de morale disposent d'une et d'une seule voix”.

³⁵ Il primo programma per la scuola primaria fu adottato nel 1978 (Réf.: 78-D-66) ed è stato completamente rivisto nel 2002 (Réf.: 2002-D-56). Il programma per la scuola secondaria è stato invece adottato nel 1998 (Réf.: 1998-D-22).

³⁶ Alcuni paesi europei prevedono insegnamenti obbligatori in alternativa a quello di religione. Un corso di morale non confessionale è però attivo solo in Belgio; gli altri paesi offrono più spesso l'insegnamento di Etica (Finlandia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Slovacchia) e più di rado la storia delle religioni (Germania, affiancata però dall'etica) o un corso di religioni comparate (Estonia). Per una prima analisi della situazione europea cfr. J.P. WILLAIME, S. MATHIEU, *Des maîtres et des dieux. Écoles et religions en Europe*, Belin, Parigi, 2005; J. L. Martinez Lopez-Muñiz, J. De Groof, G. Lauwers (Eds.), *Religious Education in Public Schools: Study of Comparative Law Yearbook of the European Association for Education Law and Policy*, 2005,



probabile eredità dell'impianto belga che da sempre conosce invece l'insegnamento della morale laica come opzione obbligatoria rispetto a quello di religione, nelle proprie scuole pubbliche³⁷. Il corso è finalizzato a sviluppare nell'alunno una capacità di scelta critica in tutti i frangenti della propria vita, vale a dire a fornire un metodo di esame che gli consenta di prendere decisioni *autonome, personali e responsabili* di fronte ai problemi individuali e sociali che gli impongono e gli imporranno delle scelte. A tal fine l'insegnamento deve essere impartito nel pieno e più totale rispetto della libertà di coscienza e senza alcuna referenza filosofica particolare. L'insegnante quindi "devient l'animateur qui provoque la discussion et la réflexion pour que chacun apprenne à choisir des attitudes et des règles personnelles de vie"³⁸, ma senza fornire soluzioni preconfezionate o sistemi di valori predefiniti. Il divieto di "indottrinamento" e l'assenza di dogmatismo, non importano tuttavia relativismo morale ed etico: nel guidare l'allievo alla conoscenza di sé come individuo e soprattutto come componente di una società, il corso poggia su valori universalmente condivisi e non tralascia la presa di coscienza della appartenenza ad una collettività (famiglia, proprio gruppo, società), la quale implica la scoperta ed il rispetto dell'altro, dei dati caratterizzanti la propria e l'altrui personalità socio culturale (le tradizioni, le credenze, le feste, i riti, le simbologie) e soprattutto la acquisizione di uno spirito di tolleranza e di mutuo rispetto nel conoscere e nel confrontarsi con gli altri. Anche nel corso di morale non confessionale emerge quindi la volontà di formare un "buon cittadino europeo", profilo per cui tale insegnamento si avvicina alla educazione alla cittadinanza attiva e responsabile, in rapida diffusione nei sistemi scolastici europei³⁹. Non a caso nel ciclo secondario, soprattutto dal

Yearbook of the European Association for Education Law and Policy, Vol. 6, Hardcover; i contributi per i singoli Stati in **G. ROBBERS**, *State and Church in the European Union. Second Edition in conjunction with the European Consortium for State and Church Research*, Baden-Baden, Nomos, 2005; **F. PAJER**, *L'insegnamento scolastico della religione nella nuova Europa*, Elledici, Torino-Leumann, 1991

³⁷ Bisogna in realtà distinguere fra il sistema scolastico della comunità Fiamminga e quello della comunità Francofona e Germanofona. Nella Fiamminga ogni alunno tra i 6 ed i 18 anni ha diritto ad un "cours philosophiques" a scelta, di competenza dei "culti riconosciuti" o delle "associazioni riconosciute" (Chiesa cattolica romana, Chiesa anglicana, Chiesa ortodossa, Chiese protestanti, Islam, Religione ebraica, Associazione dei Liberi Pensatori). Nella Comunità Francese e Germanofona l'insegnamento ufficiale propone la scelta tra un corso di religione (religione cattolica) e un corso di morale non confessionale.

³⁸ Cfr. Programme du cours de Morale non confessionnelle à l'école primaire, 22-23 mai 2002, (Réf.: 2002-D-56).

³⁹ L'educazione alla cittadinanza è spesso integrata in corsi diversamente denominati, si tratta di solito dell'insegnamento di Storia, di Studi politici o di Scienze



quarto anno in poi, il corso prevede l'approccio ai grandi temi socio-culturali quali le differenze di cultura, di sistemi religiosi e di pensiero⁴⁰, economici e politici, le derive settarie, l'integralismo e le svolte terroristiche e totalitarie; lo studio delle filosofie del diritto inerenti i principi morali delle democrazie, la cittadinanza nazionale europea e mondiale, il rapporto tra diritto- giustizia- solidarietà; nonché l'avvicinamento alle tematiche etiche quali le manipolazioni genetiche e i metodi di procreazione assistita, e da ultimo, alla problematica conciliazione tra il rispetto dell'essere umano ed il progresso scientifico-tecnologico. Il tutto all'interno di un metodo di esposizione e discussione radicato sull'ascolto rispettoso dell'altro, sul riconoscimento della libertà di parola, di coscienza e di azione altrui, sulla condivisione autentica del principio di responsabilità delle proprie scelte ed azioni⁴¹, in una parola sui valori fondanti dell'Unione europea quale casa comune di individui, popoli e Stati diversi ed orgogliosi delle proprie specificità.

4 - (segue) L'insegnamento della religione

La religione è necessariamente presente nelle scuole europee non solo in ossequio al rispetto ed alla valorizzazione della libertà di coscienza e convinzione dello studente, ma ancor più in funzione della loro più alta finalità⁴². Non vi è dubbio infatti, che nel preparare lo studente ad

sociali; in Spagna è integrata nell'insegnamento di etica (oltreché di Scienze sociali, geografia e storia) previsto nella scuola secondaria inferiore, ed in Belgio nell'educazione Religiosa e morale (oltreché nella storia e geografia, in scienze naturali e sociali). A livello primario, sempre in Belgio, è anche materia separata obbligatoria, denominata Orientamento mondiale. Quale materia separata assume più spesso la denominazione di educazione civica.

⁴⁰ L'attenzione per le religioni è presente anche nell'insegnamento di morale della scuola primaria; nel Programma del corso approvato dal Consiglio superiore si legge espressamente "*comme le choix du cours de morale non confessionnelle relève d'une option philosophique, son approche non dogmatique n'exclut pas la recherche d'informations à propos des religions et la comparution avec d'autres mouvements de pensée*" (Réf.: 2002-D-56, cit.).

⁴¹ Il programma prevede in tal senso la libertà metodologica dell'insegnamento, stabilendo tuttavia che il professore provvederà a favorire "*l'éthique de la discussion, en développant dans la classe l'écoute active et tolérance, le respect du tour de parole et la prise de parole elle même, la recherche de l'accord ou, à tout le moins, la volonté de faire évoluer positivement le débat, dans l'esprit d'une pédagogie humaniste*".

⁴² Nel programma quadro armonizzato per l'insegnamento della religione cattolica, approvato dai Vescovi membri della Comece e dalle autorità religiose dei luoghi sede delle scuole europee, nel giugno 1990, in tal senso, sotto il capo "Finalités de l'enseignement de la religion catholique dans les écoles européennes", si legge che "les



essere un cittadino che conosce ed è orgoglioso della propria identità nazionale e di europeo, entra quasi con prepotenza la dimensione religiosa. Le radici giudaico cristiane della civiltà europea, le vicende interne al cristianesimo, diviso tra la Roma cattolica dei papi, l'ortodossia orientale e la moltitudine di chiese protestanti, così come la lunga convivenza tra chiese ed imperi, regnanti nazionali e Stati, sia pure in una alternanza di amore ed odio, sono tutti innegabilmente fatti, che hanno forgiato le nazioni ed i popoli europei e continuano ad orientarne il cammino.⁴³ Del pari rendere lo studente europeo capace di affrontare le sfide di una società globalizzata e nel contemporaneo multiculturale, impone con altrettanta forza, una attenzione speciale alla dimensione religiosa.

Il fattore religioso compare nel piano di studi di baccalauareato sotto diverse forme: esso entra tra i saperi negli insegnamenti storico-umanistici o socio-geografici, ma anche nel corso di morale non confessionale. Vi è poi la religione nella sua dimensione più spiccatamente identitaria fatta di pratiche anche quotidiane (basti pensare all'abbigliamento, ai simboli, alla alimentazione) e di ritualità cultuale, che si impongono inevitabilmente nell'incontro tra gli alunni di diversa provenienza e si manifestano ancora più direttamente nel calendario delle lezioni. Nelle scuole europee sono infatti giorni festivi comuni il Natale e la Pasqua, ma anche il lunedì di Pentecoste, le festività di Ognissanti, ed ancora la Pasqua ortodossa ed in particolare il

responsables des cours de religion catholique souscrivant au projet des Écoles européennes d'être des établissement d'enseignement et d'éducation (art.1er des Statuts) et s'engagent à ce que les cours de religion catholique soient un apport vivifiant à la réussite de ce projet".

⁴³ La valenza formativa dell'educazione religiosa è sempre stata presente nel sistema scolastico italiano fin dal periodo liberale cfr. **A. GABELLI**, *L'istruzione in Italia*, Zanichelli, Bologna, 1891; **A. MARIANO**, *Lo Stato e l'insegnamento della religione*, Napoli, 1886; **M. MINGHETTI**, *Stato e Chiesa*, Milano, Hoepli, 1878. Per un primo esame sulla funzione dell'insegnamento religioso nel regime concordatario cfr. **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Società civile e società religiosa di fronte al concordato*, Vita e Pensiero, Milano, 1980; **AA.VV.** *Società civile, scuola laica e insegnamento della religione*, Atti del convegno nazionale (Roma, 17-19.11.1982), Queriniana, Brescia, 1983; **C. CARDIA**, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1989, pp. 292 ss.; **N. COLAIANNI**, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*, in *Foro it.*, 114, 1989, I, 1333-42; **ID.**, *Autonomia e parità della scuola*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997, 128; **G. Dammacco** (a cura di), *L'insegnamento della religione dopo il nuovo accordo tra Stato e Chiesa*, Ecumenica Editrice, Bari, 1986; **R. LAPORTA**, **C. MAUCERI**, **A. SANTONI RUGIU**, **A. SEMERARO**, **M. VIGLI**, *Scuola pubblica. Scuola privata. Parità e Costituzione*, La Nuova Italia, Scandicci (Firenze), 1998; **G. CIMBALO**, *Scuola pubblica e istruzione religiosa: il Concordato tradito*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004/1, 143-164.



lunedì di Pasqua per le scuole con sezioni greche. I singoli Consigli di amministrazione possono poi prevedere altri giorni festivi se sono feriali per i calendari nazionali, come ad esempio l'Ascensione, prevista come festività in molte scuole tra cui la olandese di Bergen, Francoforte, le due di Lussemburgo ed anche Varese e Parma. Da ultimo su domanda dei genitori il Direttore può autorizzare assenze ulteriori per "ragioni personali", in cui possono farsi rientrare a pieno titolo ricorrenze o celebrazioni e pratiche religiose particolari⁴⁴. La presenza maggiormente qualificante si realizza tuttavia nei corsi di religione.

L'insegnamento della religione nelle scuole europee è parte integrante del corso di studi di baccalaureato fin dalla sua prima origine e gode a tutt'oggi di pari dignità rispetto alle altre materie. Tutte le quattordici scuole di tipo I, ma anche quelle di tipo II, offrono corsi di religione e la possibilità di scelta tra una ampia gamma di confessioni. Se all'origine l'insegnamento confessionale prevedeva due opzioni: il rito cattolico e quello protestante, con il tempo la accresciuta sensibilità verso i culti di minoranza, l'entrata nella Unione europea di paesi di diversa tradizione religiosa, soprattutto ortodossa, e la diffusione in Europa di religioni e fedi di provenienza orientale hanno portato ad introdurre un po' ovunque corsi di religione ebraica, ortodossa, musulmana, per venire incontro alle richieste di genitori ed alunni⁴⁵. Non mancano poi particolarità quali quella di Lussemburgo I che offre un corso di religione anglicana, e di Bruxelles III che ha attivato addirittura l'insegnamento del buddismo. In tutti casi si tratta di un insegnamento di tipo confessionale, impartito da insegnanti designati dalla rispettive autorità religiose, competenti anche per la definizione dei programmi. Va tuttavia sottolineato che tutti gli insegnamenti religiosi impartiti contemplano comunque la conoscenza delle altre esperienze di fede, anche orientali o di nuova genesi come le cosiddette sette, e promuovono un approccio critico ed un'attenzione alle

⁴⁴ Basti pensare alle festività dei culti di minoranza non previste in calendario o ai cd. riti di passaggio, quali il matrimonio e i funerali, o tutti quelli di iniziazione variamente denominati. Ovviamente si tratta di una discrezione del Direttore disciplinata nelle modalità di richiesta ed autorizzazione dall'art. 30 del Regolamento generale; va peraltro rilevato che l'obbligo di frequenza è particolarmente severo, al punto che è prevista la procedura dell'art.30 anche nel caso di decesso di un membro della famiglia.

⁴⁵ Il corso di una specifica religione è attivato su richiesta degli iscritti, se ne sussistono le condizioni soprattutto numeriche; a tal fine nella richiesta di iscrizione alla singola scuola si devono in genere indicare due opzioni. Per quanto riguarda l'Italia, nella scuola di Varese e in quella di Parma (di tipo II) sono attivati corsi di religione Cattolica, Islamica, Israelita, Ortodossa e Protestante.



tematiche del vivere quotidiano e della socialità, nel pieno rispetto della libertà di coscienza di ogni allievo⁴⁶.

L'organizzazione del corso di religione pone in vero gravi difficoltà in tutta la rete delle scuole europee. All'origine dei problemi sta anche in tal caso l'allargamento dell'Unione europea a paesi non solo di tradizione religiosa, ma anche di lingua, diverse da quella degli originari sottoscrittori dello Statuto delle scuole europee. Il corso di religione era infatti, tradizionalmente, tra quelli dati in lingua madre, l'aumento delle sezioni linguistiche e la varietà di insegnamenti confessionali attivati, ha posto in primo luogo un problema di dimensioni delle classi, soprattutto per i culti di minoranza. A ciò si è affiancata in modo crescente la difficoltà di collocare l'ora di religione nel piano studi dei singoli studenti, nonché quello di reclutare un numero di insegnanti sufficienti e soprattutto adeguatamente preparati. È infine divenuta non più rinviabile la definizione dei programmi di corso e delle modalità di verifica dell'insegnamento; contrariamente a tutte le altre materie infatti, per il corso di religione non è mai stato approvato dal Consiglio superiore un Programma comune che definisca contenuto, obbiettivi e criteri di verifica dei risultati raggiunti nell'insegnamento.

La necessità di porre mano ad un ripensamento e ad una riorganizzazione dei corsi di religione è emersa in particolare nella primavera 2004, nell'ambito della riforma dell'orario della scuola primaria. L'analisi condotta su dette scuole ha infatti evidenziato una grande diversità di trattamento del corso di religione, sia rispetto agli altri insegnamenti all'interno dei singoli istituti, che nell'organizzazione del medesimo corso da scuola a scuola. Nella composizione ed organizzazione delle classi la soglia minima imposta per l'attivazione dei corsi dal Consiglio superiore⁴⁷, non sempre veniva rispettata e venivano spesso disapplicati i criteri di raggruppamento per classi di età successiva o per classi parallele di diversa lingua, previsti per raggiungere detta soglia. In generale i gruppi di religione e morale

⁴⁶ Anche in tal caso il modello è analogo a quello italiano; l'insegnamento della religione, per quanto confessionale, opera nel quadro delle finalità della scuola ed in perfetta armonia con una impostazione laica e pluralista della educazione. Per un primissimo orientamento sulla attuale strutturazione dell'insegnamento religioso nella scuola italiana cfr **A. GIANNI**, *L'insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1997; **AA.VV.**, *Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento*, Cedam, Padova, 1987; a cura di G. Dammacco, **AA.VV.**, *L'insegnamento della religione cattolica in una società pluralista*, Cacucci, Bari, 1995; **S. CICATELLI**, *Costituzione, religione e scuola*, Lateran University Press, Roma, 2009.

⁴⁷ Con Decisione del 18-7-18 aprile 2007, Réf.: 2008-D-356-fr-4 la soglia è stata portata a sette alunni.



risultavano quindi più piccoli e molto numerosi, così da creare nella pianificazione degli orari, gravi difficoltà, aggravate peraltro dal fatto che le autorità religiose designano spesso per più scuole e diversi cicli, lo stesso insegnante. La lingua utilizzata nell'insegnamento si rilevò altrettanto varia: alcune scuole proponevano i corsi solo in lingua 1 (cd. veicolare) altre, in seguito ai raggruppamenti, in lingua 2 o addirittura in quella del paese sede dell'istituto. Sul versante della qualità dell'insegnamento e del contenuto dei programmi la situazione si mostrò ancor più grave: spesso gli insegnanti designati dall'autorità religiosa ed assunti sotto la responsabilità del Direttore quali "*incaricati di corso*"⁴⁸, non possedevano l'abilitazione all'insegnamento secondo la normativa nazionale del paese sede della scuola, né una adeguata formazione e competenza linguistica, didattica e pedagogica. I programmi venivano definiti dalle singole autorità confessionali locali e restavano sottratti ad ogni verifica, tanto preventiva quanto successiva: né il Direttore né gli ispettori esercitavano infatti ispezioni e controlli come per le altre materie. Di fronte a tali problematiche nel 2006 il Consiglio superiore ha dato mandato al gruppo di studio incaricato di procedere alla revisione ed armonizzazione dell'orario del ciclo primario, di riflettere sulle modalità pratiche di organizzazione del corso di religione e di ricercare un armonizzazione con gli altri corsi⁴⁹, mandato poi esteso anche in relazione al ciclo secondario. Tale proposito di riforma è stato approvato e sostenuto anche dalla Commissione europea che in più occasioni, nel rispondere ad interrogazioni parlamentari ha manifestato la preoccupazione per la qualità dell'insegnamento del corso di religione, non garantita nello stato attuale. Alta qualità invece necessaria a conservare "*une place de choix aux valeurs éthiques au sein des Écoles européennes*", a raggiungere la giusta conoscenza delle questioni religiose ed una formazione morale

⁴⁸ Il corpo insegnante delle scuole europee è composto di "insegnanti distaccati" dai diversi sistemi nazionali dei paesi membri e da "incaricati di corso" reclutati invece localmente e assunti dal direttore del singolo istituto, generalmente per far fronte a servizi parziali o per sopperire a carenze temporanee di insegnanti distaccati. Si tratta insomma di personale non stabile, sottoposto alla legislazione del lavoro, fiscale e della sicurezza sociale del paese in cui ha sede la scuola presso cui si presta servizio. Nel caso dell'insegnante di religione è inoltre previsto un trattamento retributivo superiore a quello degli altri incaricati (cfr. Statut des charges de cours des écoles européennes recrutes après le 31 aout 1994). Per gli assunti in data precedente valevano e valgono disposizioni analoghe.

⁴⁹ Cfr. Réf.: 2006-D-312-fr-1 Décision de la réunion du Conseil supérieur des écoles européennes, 31 janvier et 1 février 2006; il Consiglio invitava peraltro "les organisations ecclésiastiques, religieuses et laïques à se constituer en interlocuteur collectif en vue des discussions avec le Conseil supérieur".



degli alunni, essenziale ad affrontare le sfide future ed un mondo multietnico⁵⁰. Il gruppo di lavoro, anche attraverso incontri con rappresentanti delle confessioni più rappresentative, ha elaborato così un documento dal titolo *"Organisations des cours de religion et morale aux cycles primaire et secondaire dans les Écoles européennes"*, il quale, sottoposto a dibattito e ad un primo esame del Consiglio superiore nel gennaio 2008 è stato poi definitivamente approvato nella riunione del 20-21 gennaio 2009.

Il documento finale intitolato *"Le cours de religion aux cycles primaire et secondaire dans les Écoles européennes"* (Réf.:200-D-356-fr-4) pone una soluzione alle tre questioni cruciali dell'organizzazione del corso di religione. In relazione alla composizione ed organizzazione dei gruppi di studio si prescrive il rispetto della soglia minima di sette alunni prevista per tutte le altre materie, e l'utilizzazione della lingua veicolare (lingua 1). Se a tali condizioni la soglia minima non è raggiunta si applicherà il raggruppamento di più classi anche di diversa età⁵¹. Solo nell'impossibilità di attivare il corso della confessione richiesta secondo i predetti parametri, ogni scuola, nella sua autonomia, potrà cercare idonee soluzioni quali ad esempio l'uso della lingua 2 o di quella del paese sede, oppure la diminuzione del numero di lezioni nel ciclo secondario o ancora, ma eccezionalmente, la creazione di gruppi multiconfessionali quali, ancora ad esempio, protestanti e cattolici. Il reclutamento degli insegnanti di religione è stato riformulato in modo da conciliare l'alta qualità della docenza con la conformità dell'insegnamento impartito alla dottrina di fede della rispettiva confessione e con l'approvazione dell'incaricato da parte delle autorità confessionali⁵². A tal fine gli insegnanti di religione devono possedere i

⁵⁰ Cfr. Risposta alla Interrogazione scritta presentata da Richard Seeber, sulla Abolizione dell'insegnamento della religione nelle scuole europee, 27 settembre 2007, E-4681/07; conforme, Risposta alla interrogazione scritta presentata da Manolis Mavrommatis, Sull'insegnamento della religione nelle scuole europee 25 aprile 2008, P-2479/08; entrambe consultabili sul sito del parlamento europeo, <http://www.europarl.europa.eu>

⁵¹ Ogni classe è composta di minimo 7 e massimo 30 alunni; nelle scuole più grandi vi sono pertanto più classi per ogni età, tra le quali è possibile un raggruppamento per lingua veicolare.

⁵² È questo il sistema sperimentato nei concordati con la Chiesa cattolica, in cui la gestione dell'insegnamento è bilaterale. Lo Stato non delega completamente alla Chiesa l'insegnamento ma se ne fa carico sia in relazione alla definizione dei programmi che alla scelta dei docenti. In Italia in particolare dal 1990/1991 sono stati definiti i titoli di studio di cui l'Insegnante di Religione necessita per poter accedere all'insegnamento, i quali vanno ad affiancarsi all'idoneità riconosciuta all'Insegnante di Religione dall'Ordinario diocesano del luogo, che ha effetto permanente salvo revoca da parte dell'Ordinario stesso. Sullo status giuridico degli insegnanti di



titoli richiesti per insegnare e preferibilmente le qualifiche previste per l'insegnamento della religione secondo le norme del paese sede. Laddove tengono il corso in una lingua diversa dalla propria, devono averne piena padronanza. Il reclutamento avviene normalmente su proposta delle autorità religiose, che sono invitate a fornire una lista di candidati appropriati, cui il Direttore possa attingere applicando comunque le ordinarie regole di ingaggio del personale incaricato; su di esso incombe infatti la responsabilità finale della valutazione e della scelta. Il controllo sull'insegnamento e la verifica dei risultati raggiunti è ripartito tra l'autorità scolastica e quella confessionale. Il Direttore e gli ispettori possono osservare le lezioni e supervisionarne gli aspetti didattici e pedagogici, mentre compete alla autorità religiosa prendere parte alle lezioni come osservatori, in accordo con la direzione scolastica, per verificare la coerenza di contenuto e metodo con i dettami della propria fede. Come ogni altro incaricato di corso l'insegnante di religione è comunque soggetto ad una valutazione finale degli organi scolastici, di cui l'autorità religiosa è informata e su cui, se del caso, è consultata. La definizione del programma del corso di religione è rimasta invece questione in gran parte aperta. Il documento approvato richiama infatti la necessità di redigere dei programmi approvati, che consentano una armonizzazione dell'insegnamento in seno al singolo istituto e tra le diverse scuole, ed ancora la necessità di attenersi nella redazione al piano generale predisposto dal Consiglio superiore, che prevede in particolare la indicazione degli obiettivi dell'insegnamento, del contenuto nei singoli anni, oltre alla definizioni dei principi metodologici e della modalità di valutazione dei risultati raggiunti. Malgrado tali richiami si rimette però alle singole autorità religiose la proposizione dei rispettivi programmi e si prende atto del fatto che le stesse hanno proposto un tavolo di lavoro comune con la partecipazione di rappresentanti delle scuole europee, per procedere alla elaborazione di programmi unitari per singola confessione, validi per l'intera rete. Nei fatti insomma, allo stato il documento di riforma si limita a prevedere l'obbligo per il singolo insegnante di fornire una programmazione del corso e di tenere un aggiornato registro della materia. Va tuttavia rilevato che la mancanza di programmi confessionali approvati dal Consiglio superiore non equivale a totale

religione in Italia cfr. **A. GIANNI**, Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998/2, 48; **S. CICATELLI**, *Prontuario giuridico IRC*, Queriniana, Brescia, 2001; **A. PISCI**, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica tra vecchia e nuova normativa*, in www.olir.it, 2004; **P. CAVANA**, *La riforma dello stato giuridico dei docenti di religione* (L. n. 186/2003), in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2005, 4, 1314-1348.



anarchia nell'insegnamento delle singole fedi. Come già rilevato dai rappresentanti delle confessioni nella riunione dell'11 ottobre 2008, in sede di confronto con il gruppo di lavoro incaricato della revisione, le denominazioni religiose tradizionalmente attive e di maggioranza, possiedono e si attengono già a programmi comuni alle singole scuole, così è per la religione cattolica la quale utilizza da sempre un programma unitario per tutte le scuole europee, già presentato al Segretario generale e noto a tutti i direttori⁵³, esiste parimenti un "syllabus" per la religione protestante ma anche per quella ortodossa, soprattutto greca, che ne ha già predisposto la versione inglese⁵⁴. Non vi è dubbio comunque che la elaborazione di un programma comune approvato dal Consiglio superiore, consentirà la perfetta armonizzazione del corso di religione rispetto agli altri, con il superamento delle difficoltà registrate per altre confessioni quali ad esempio quella ebraica che dispone al momento solo di un programma generale elaborato dal Concistoro centrale israelita del Belgio, cui sono apportate aggiunte in funzione delle specificità locali ed attuali⁵⁵, resterà invece completamente in capo alle singole denominazioni confessionali l'onere di dotarsi di un adeguato numero di insegnanti in possesso dei richiesti e necessari titoli abilitativi; problema di non facile soluzione per quei culti di più recente presenza, tra cui l'islam, che nel 2007 per tutte le scuole del Belgio, che da sole raggruppano a Bruxelles oltre il 40% degli iscritti alla rete, poteva contare su due soli insegnanti di religione islamica⁵⁶.

⁵³ Si tratta del già richiamato documento "Finalités et programme-cadre harmonisés de l'enseignement de la religion catholique pour les Écoles européennes (enseignement primaire et secondaire) approuvés par les évêques membres de la COMECE et les Autorités religieuses des lieux d'implantation de chacune des Écoles européennes" approvato a Bruxelles nel giugno 1990. Oltre a dettare gli obiettivi dell'insegnamento, il documento da le direttive per la ripartizione della materia nei singoli anni scolastici, indicazioni metodologiche e pedagogiche.

⁵⁴ Cfr. Projet de procès verbal de la réunion "enseignement de la religion et de la morale aux cycles primaire et secondaire dans les écoles européennes", 11 ottobre 2007, Bruxelles, Réf.:2007-D-3110-fr-2

⁵⁵ Cfr. intervento di M.A. Guigui, Gran Rabbino di Bruxelles, Concistoro centrale israelita del Belgio, nella riunione dell'11 ottobre 2007 (Réf.:2007-D-3210-fr-2) cit.

⁵⁶ Cfr. intervento di M. Kadiri, Coordinatore della religione islamica nelle scuole europee del Belgio, nella riunione dell'11 ottobre 2007 (Réf.:2007-D-3210-fr-2), cit.