

# Per un catalogo dei lineamenti storici e istituzionali del progetto europeo. L'Unione europea e i cittadini

di [Bruno Marasà](#)

Mar 10, 2021 | [In evidenza](#), [Pensare la didattica](#) | [0](#) |



## Abstract

La Legge del 20 agosto 2019 sull'introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica colma una lacuna nella didattica delle scuole di ogni ordine e grado. Si tratta di un decisivo investimento nella formazione delle nuove generazioni di cittadini italiani ed europei. La Legge pone a fondamento dell'educazione civica la conoscenza della *Costituzione Italiana*, come criterio per identificare diritti, doveri, compiti, comportamenti personali e istituzionali, finalizzati a promuovere il pieno sviluppo della persona e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. In questo senso, sia la consapevolezza del percorso storico che ha portato all'Unione europea, sia la conoscenza dei lineamenti del diritto che regolano il funzionamento delle sue istituzioni, dovrebbero essere considerate, parte integrante di questo profilo didattico «al pari dell'ordinamento dello Stato, delle Regioni, degli Enti territoriali, delle Autonomie Locali», oltre che delle Organizzazioni internazionali.

## Premessa

La Legge del 20 agosto 2019 sull'introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica colma una lacuna nella didattica delle scuole di ogni ordine e grado. Si tratta di un decisivo investimento nella formazione delle nuove generazioni di cittadini italiani ed europei.

L'autore non ha titolo per esprimere una valutazione sull'impatto di questa novità in termini di risorse umane, organizzazione e adeguamenti dei *curricula* dei vari insegnamenti. Tuttavia

l'esperienza professionale svolta all'interno del Parlamento europeo gli ha permesso di partecipare a moltissimi incontri nelle scuole, soprattutto nella scuola secondaria di primo e secondo grado, per tenervi conferenze sull'Unione europea, la sua storia e le sue istituzioni. E questo grazie al generoso impegno di un numero davvero grande di dirigenti scolastici e insegnanti che, al di là delle stesse disposizioni ministeriali, hanno deciso di investire in percorsi educativi e/o informativi sull'Europa. La larga partecipazione ai programmi dell'Unione europea dedicati ai giovani e alle scuole, oggi raccolti sotto il programma quadro *Erasmus+*, [1] ha stimolato esperienze di grande interesse, tutte all'insegna della piena soddisfazione degli organizzatori e dei partecipanti.

La lettura delle linee guida ministeriali, che approfondiscono il quadro normativo con lo scopo di favorire una corretta attuazione di questa innovazione, permette di inquadrare efficacemente le principali sfide che il mondo della scuola ha davanti a sé in questo campo.

La Legge pone a fondamento dell'educazione civica la conoscenza della *Costituzione Italiana*, come

*cardine del nostro ordinamento, ma anche come criterio per identificare diritti, doveri, compiti, comportamenti personali e istituzionali, finalizzati a promuovere il pieno sviluppo della persona e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*

In questo senso, sia la consapevolezza del percorso storico che ha portato all'Unione europea, sia la conoscenza dei lineamenti del diritto che regolano il funzionamento delle sue istituzioni, dovrebbero essere considerate, come si cercherà di argomentare più avanti, parte integrante di questo profilo didattico «al pari dell'ordinamento dello Stato, delle Regioni, degli Enti territoriali, delle Autonomie Locali», oltre che delle Organizzazioni internazionali.

### **Sul carattere sovranazionale del processo d'integrazione europeo**

Lo sviluppo storico dell'Unione europea dovrebbe intendersi come un insieme coerente con gli accadimenti dello sviluppo nazionale. Questo almeno a partire dalla trasformazione della Comunità europee (Trattato di Roma del 1957) in Unione europea (Trattato di Maastricht del 1992).

Il tema della collocazione delle organizzazioni sovranazionali nella ripartizione accademica (in realtà del suo più importante esempio, cioè quello che è il risultato del processo d'integrazione europeo avviato con la Dichiarazione Schuman del 1950) è antico e anche se l'opinione prevalente continua ad essere quella degli "internazionalisti", si può (si deve), con buone ragioni, cominciare a declinare in modo nuovo la questione.

Un primo e concreto passo in avanti potrebbe darsi con la progettazione e la redazione di un manuale di storia unitaria europea. Esistono decine di autori che si occupano di Europa, della sua storia, del pensiero filosofico europeo, delle culture europee e degli accadimenti che ne hanno forgiato l'identità. Non esiste, però, un contributo organico a una storia europea contemporanea, uno sguardo d'insieme che la rappresenti e che fornisca un'utile premessa a una riconnessione organica tra la dimensione esterna (europea) e quella dei singoli paesi (nazionale).

Del resto la cittadinanza europea [2], le norme regolamentari di molti campi della vita quotidiana, l'espansione di diritti esigibili, nell'ambito dei Trattati, non solo da parte degli Stati membri ma di soggetti pubblici e privati e anche di singoli cittadini, rendono ancora più esplicita la necessità di

operare un salto concettuale riguardo alla collocazione, nella gerarchia degli ordinamenti, di quella che chiamiamo, appunto, Unione europea.

Ma si potrebbero portare ancora moltissimi altri esempi. Restando a quelli più intimamente legati all'esercizio della cittadinanza, basti pensare all'elettorato attivo e passivo per l'elezione del Parlamento europeo (a partire dal 1979), alla possibilità di esercitare l'elettorato attivo e passivo in quanto cittadini residenti in qualsiasi Stato membro in occasione di elezioni amministrative (Comuni), al diritto alla protezione diplomatica in qualsiasi parte del mondo in capo a tutti gli Stati membri, e così via.

Le trasformazioni economiche e giuridiche, originate da regole pattizie di tipo internazionalista (i Trattati sono soggetti a ratifica da parte di ciascuno degli Stati partecipanti), hanno assunto un tale livello di compenetrazione che, quando ci si riferisce alla partecipazione dell'Italia alla politica europea, sarebbe più corretto cominciare a parlare di "politica interna".

### **L'Europa al tempo del COVID-19**

Prima di addentrarci nell'analisi degli avanzamenti e dei limiti del processo d'integrazione, bisogna però fare un salto che ci porta direttamente all'attualità di questi mesi. Proprio nella risposta alla pandemia, l'Unione europea ha trovato una capacità di decisione e di innovazione che ha prodotto, in pochi mesi, risultati cercati da almeno due decenni.

Nel febbraio del 2020, quando è stato necessario approntare un piano di reazione al COVID-19, le decisioni assunte dalle istituzioni europee hanno dimostrato una capacità sorprendente. Con la sospensione del *Patto di stabilità e crescita*, che dalla crisi finanziaria del 2008 era diventato il "mantra" dell'austerità, gli Stati membri hanno potuto adottare misure urgenti "a debito", senza la preoccupazione di "sforare" dai cosiddetti "margini di flessibilità". C'è stato poi il varo di SURE,<sup>[3]</sup> un sostegno ingente (100 miliardi) per il ricorso alla cassa integrazione a scala europea, finanziato da un primo embrione di "debito pubblico" comune. La Banca centrale europea (BCE) ha proceduto a nuovi, consistenti acquisti di titoli del debito dei singoli Paesi e si sono attivate, senza condizionalità, linee di finanziamento per spese in interventi diretti e indiretti nel settore sanitario dal Fondo salva-Stati (MES).

Ma la svolta più importante, e davvero "storica", è arrivata con il *Next Generation Eu*. Questo fondo, approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2020, è uno strumento vigoroso per il suo impatto finanziario, poiché si basa su un debito comune garantito da un impegno europeo, che permetterà alla Commissione di reperire sui mercati sino a 750 miliardi di euro<sup>[4]</sup> e di ripartirli ai singoli Stati membri. Con una condizionalità "positiva": investire queste risorse per la transizione ecologica, la digitalizzazione e la coesione sociale.

### **Le tappe di una storia lunga... solo 70 anni**

È stato un cammino relativamente breve, quello che ci ha portati a questo stadio: meno di un secolo (mentre la storia si insegna con ritmi secolari). L'ultimo aggiornamento giuridico è costituito dal Trattato di Lisbona (in vigore dal dicembre del 2009), ma si dovrebbe partire dagli accadimenti e dalle scelte operate subito dopo la fine della Seconda guerra mondiale per comprendere pienamente l'originalità di questo processo.

Per dare conto dell'evoluzione dell'Unione europea, ne proponiamo di seguito le principali tappe.

1. Dalla fine della Seconda guerra mondiale alla Dichiarazione Schuman (1950). Il Piano Marshall e la ricostruzione delle basi materiali dell'Europa occidentale. La nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Il ruolo di Jean Monnet, primo Presidente dell'Alta Autorità della CECA, il confronto tra “funzionalismo”<sup>[5]</sup> e federalismo europeista.
2. 1957. I Trattati di Roma che istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM). Il fondamento programmatico delle “quattro libertà”: circolazione di merci, servizi, persone e capitali all'interno della Comunità.
3. Dalla “piccola” Europa dei 6 paesi fondatori (Belgio, Francia, Germania Occidentale, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) ai primi allargamenti a Danimarca, Gran Bretagna e Repubblica d'Irlanda (1973), all'adesione delle nuove democrazie del Sud Europa, Grecia (1981), Portogallo e Spagna (1986).
4. 1979. L'elezione diretta del Parlamento europeo e i cittadini protagonisti di una svolta democratica.
5. Dal Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea – proposto da Altiero Spinelli, approvato dal Parlamento europeo (1984) e respinto dai governi – all'Atto unico europeo (1986) con l'introduzione di nuove politiche comuni, tra le quali l'ambiente.
6. 1989. La caduta del Muro di Berlino, la riunificazione del Continente europeo dopo la dissoluzione del blocco sovietico e la nascita dell'Unione europea di Maastricht. Si apre il confronto tra l'opportunità dell'*allargamento* ai paesi dell'Europa centrale ed orientale (oltre che a Cipro e Malta) e la sfida dell'*approfondimento* delle istituzioni europee, del loro carattere democratico, dell'estensione delle competenze e dell'esigenza di nuove regole di funzionamento.
7. 1992. L'Europa senza frontiere. Il piano di Jacques Delors, Presidente della Commissione europea, per la realizzazione del Mercato unico. Un successo che trasformerà radicalmente la vita dei cittadini europei cominciando ad attuare le quattro libertà previste dal Trattato di Roma, compresa la libera circolazione delle persone (Accordi di Schengen) e la progressiva abolizione delle frontiere fisiche e materiali all'interno dello spazio unico, costituito dai Paesi che fanno parte dell'Unione.
8. 1° gennaio 1999. Nasce l'Euro (che sostituirà definitivamente le monete nazionali all'inizio del 2001), ovvero una “Moneta senza Stato”, come dirà Jacques Delors. Un passo che non aveva precedenti nella storia moderna e che uno degli artefici, Carlo Azeglio Ciampi, definirà “zoppo” perché ancora privo delle conseguenti decisioni (il Trattato di Maastricht in effetti prevedeva la nascita di una *Unione economica e monetaria*) in materia di *governance* economica, armonizzazione fiscale, istituzione di un Tesoro europeo.
9. L'Unione a 15 (con l'adesione di Austria, Finlandia e Svezia, 1995), poi a 25 (Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia), a 27 (Bulgaria e Romania, 2007) e infine a 28 (Croazia, 2013).
10. Dal progetto di una Costituzione europea (29 ottobre 2004), solennemente firmato dai Capi di Stato e di governo dei 28 Stati membri e non ratificato dopo il voto negativo nei due referendum in Francia e Paesi Bassi, al Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009).
11. L'euro e la crisi finanziaria mondiale a partire dal 2008. Le sfide della globalizzazione e il problema irrisolto della *governance* economica europea. La deriva “intergovernativa” e la conseguente rinazionalizzazione di processi decisionali funzionale allo sviluppo del progetto europeo. Le prime proposte per l'introduzione di *Eurobond*, nucleo embrionale di debito comune per finanziare la crescita e gli investimenti in settori strategici.

12. Il futuro dell'Europa tra sovranità nazionale e prospettiva federalista. Colmare il deficit democratico dell'Unione. Riaprire il cantiere delle riforme. Verso la “Conferenza sul futuro dell'Europa”[\[6\]](#) (2021-2022) aperta alla partecipazione attiva dei cittadini europei.
13. La *Brexit*. Per la prima volta, grazie ad una innovazione del Trattato di Lisbona (art. 50) uno Stato membro decide, in seguito ad un referendum, di lasciare l'Unione. Un trauma certamente, rispetto alla serie ininterrotta di allargamenti, ma anche la prova di maturità di un'Unione che ha saputo gestire in modo compatto la trattativa che ha portato, dopo un percorso molto travagliato, ad una uscita “ordinata” della Gran Bretagna[\[7\]](#).

### **La legittimità democratica dell'Unione e delle sue istituzioni**

Altri aspetti e momenti potrebbero aggiungersi a questa sintetica ricostruzione. Tuttavia, anche ai fini di una didattica capace di assumere un criterio critico e non retorico, è giusto riconoscere che c'è un serio limite nella vicenda pubblica del processo d'integrazione.[\[8\]](#) Parliamo del protagonismo di cittadine e cittadini consapevoli e informati, capace di rafforzare la legittimità delle istituzioni comunitarie, esercitata dai Governi degli Stati membri e dagli eletti nel Parlamento europeo.

I Padri fondatori[\[9\]](#) ci hanno consegnato dichiarazioni, testi programmatici e una visione carica di significati ideali. L'idea di «un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa»[\[10\]](#) è diventata un principio fondante. L'irruzione nel progetto europeo di soggetti titolari d'interesse a portata generale (istituzionali nazionali) o diffusi (territori, categorie economiche e sociali) coincide con la sua storia.

Si pensi, per esempio, all'evoluzione del Parlamento europeo: da “Assemblea parlamentare”, prevista nel Trattato di Roma, a “Parlamento europeo – come si autodefinì (1962) alla sua elezione diretta -, sino al riconoscimento di un potere legislativo condiviso con il Consiglio dei Ministri dell'Unione. Potere limitato al momento della sua introduzione nel Trattato di Maastricht, ma diventato molto più esteso e incisivo nel Trattato di Lisbona dove, con l'introduzione della “procedura legislativa ordinaria”, le due istituzioni sono state messe su un piede di parità.

Sarebbe utile accompagnare la ricostruzione delle tappe precedentemente indicate con il racconto del confronto politico e culturale che ha animato questo percorso, magari attraverso il ruolo ricoperto dai suoi protagonisti. Si potrebbe parlare allora persino di un potere costituente dinamico, talvolta manifestatosi in modo carsico, che ha influenzato lo sviluppo dell'integrazione.

La narrativa pubblica raramente offre un riscontro adeguato di questa complessità. La metafora quotidianamente utilizzata dai mezzi di comunicazione – e anche da esponenti governativi e politici nazionali – dice che Bruxelles “decide”, che l'Europa “chiede di fare” o “impone di non fare” determinate cose, di rispettare norme talvolta presentate come assurde. A questo proposito, per limitarsi a due tra i tanti, sono famosi gli esempi sulla lunghezza delle zucchine o sul diametro delle vongole.[\[11\]](#)

Ora, è vero che Bruxelles è la capitale che ospita le istituzioni europee, ma è come se si dicesse, dunque, “Roma, Berlino, Parigi hanno deciso che...” parlando delle scelte dei governi e dei parlamenti nazionali. Di questa infondata semplificazione sull'Europa si fa un largo abuso. Del resto, è difficile trovare nella comunicazione pubblica le tracce della *genesì* di un provvedimento, di un regolamento o di una direttiva, cioè delle leggi europee. Nella sostanza, è raro che si dia contezza delle procedure seguite di volta in volta dalle istituzioni dell'Unione: dalle consultazioni



pubbliche, organizzate a monte dalla Commissione europea, al successivo confronto legislativo tra le due istituzioni legittimate democraticamente a farlo ossia il Consiglio, espressione dei governi nazionali, e il Parlamento Europeo, eletto direttamente dai cittadini.

### **Unità e diversità**

«L'unica identità verosimile (dell'Europa) è la sua diversità».[12] Si tratta di un riferimento all'unità nella diversità che ritroviamo come motto dell'Unione europea. È importante soffermarsi su questo dato, altrimenti non si possono comprendere alcuni importanti snodi e la loro criticità. La diversità culturale, la storia di ognuno dei Paesi, grandi e piccoli, che via via sono diventati membri dell'Unione europea, non solo non possono essere compresse, e – a rigore – nessuno ha cercato di farlo, ma forniscono linfa all'unità politica dell'Europa.

Come non riconoscere che questa stessa relazione, l'ossimoro “unità/diversità”, lo ritroviamo all'interno dei singoli Stati nazione, seppur con diverse declinazioni? Possiamo dirlo dell'Italia e delle sue Regioni e delle sue “Cento città”; della Spagna e delle sue *Comunidades*; o ricordare le tappe forzate della nascita della Germania moderna attorno al nucleo prussiano con l'introduzione dello *Zollverein* (1870). Anche oggi non può non esserci consapevolezza che sul progresso dell'unità europea pesa «l'antinomia (...) delle identità nazionali che dovevano – e devono – riconoscersi nella casa comune europea.»[13]

Questa consapevolezza, del resto, la ritroviamo già nella Dichiarazione del 9 maggio 1950 di Robert Schuman, Ministro degli esteri francese, in cui si sottolineava che «l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto».

Il carattere contraddittorio dell'unificazione europea, fatto di fasi alterne e di *stop and go*, ci restituisce un tema che deve essere affrontato assumendone tutta la complessità.[14]

E di fronte al paradigma di una storia complicata, intreccio di diplomazia e movimenti ideali, interessi economici e spinte democratiche per la tutela dei diritti, è ineludibile riconoscere l'esistenza di un debole spazio pubblico europeo (è il tema del *demos* europeo).

### **Per uno spazio pubblico europeo**

È necessario indagare sul lavoro (e sulle responsabilità) degli intermediari della comunicazione: giornalisti, politici e portatori d'interessi. Partiamo, però, da una premessa: la colpa non può essere addebitata al destinatario finale cioè i cittadini europei. Sarebbe facile illustrare gli errori materiali in cui incorrono in tanti quando si deve parlare dell'Europa – uno dei più classici? Consiglio d'Europa vs. Consiglio europeo.[15] E sarebbe altrettanto facile ritorcere la critica allo spazio pubblico nazionale. Quanti sanno come lavorano il Parlamento italiano o il *Bundestag* tedesco? Qual è la percezione dell'iter legislativo delle migliaia di provvedimenti che ogni anno vengono discussi e approvati nelle assemblee elettive nazionali e regionali di ciascun Paese?

Questo confronto rischierebbe di portarci lungo una linea interpretativa riduttiva. È giusto invece tornare a riflettere sulla distanza storico-politica tra l'esercizio dei poteri di una istituzione sovranazionale *sui generis* e quello di istituzioni tradizionalmente più vicine ai cittadini.

Già prima del completamento del Mercato unico e dell'introduzione della moneta unica, l'integrazione europea ha comportato la gestione comune di molte politiche per il conseguimento degli obiettivi fissati nei Trattati. Si è proceduto rispondendo al metodo funzionalista, regolarmente soggetto alle critiche dei sostenitori di un salto in avanti di tipo federalista. Ecco così lo sviluppo della politica commerciale comune verso i Paesi terzi e la fissazione dei dazi doganali, la Politica agricola comune (PAC), quella ambientale, quella dei trasporti e della ricerca. Queste politiche, sia per gli effetti ordinamentali – per esempio la definizione di regole molto rigorose in materia di tutela dell'ambiente e di sicurezza alimentare – sia per il sostegno finanziario, garantito attraverso le politiche di coesione in favore di regioni e aree meno sviluppate, hanno un tale impatto quotidiano nella vita di tutti i giorni che il loro racconto diventa difficile. Si può ben dire che categorie professionali, enti attuatori (Regioni e Comuni) e gli stessi cittadini applicano leggi europee senza averne spesso contezza.

Queste regole e provvedimenti rispondono, in linea generale, ai principi su cui si fonda l'Unione europea intesa come contesto nel quale convivono valori di pace, solidarietà, stabilità, sostenibilità, libertà e sicurezza. Possiamo affermare, però, che esiste uno spazio politico europeo caratterizzato da standard elevati di conoscenza/consapevolezza, capacità di interazione con istituzioni che producono norme di portata generale?

Ci sono esempi positivi che indicano un possibile percorso virtuoso. Ce n'è uno, ancora pressoché sconosciuto, di esercizio della cittadinanza europea: il diritto di *Iniziativa dei cittadini*. Il Trattato di Lisbona (art. 11) ha previsto la possibilità di presentare proposte legislative da parte dei cittadini europei. Pur non essendo semplice il ricorso a questo strumento, alcune iniziative tra quelle che hanno soddisfatto i requisiti richiesti – quantità di firme da raccogliere in un certo numero di Stati membri, corrispondenza delle richieste alle basi giuridiche nel Trattato – hanno avuto esito positivo. L'iniziativa *Right2Water* è stata la prima che è risultata validata dalla Commissione europea, e ad essa si è dato seguito con l'aggiornamento di ben quattro esistenti Direttive europee sull'acqua.[\[16\]](#)

È in questo contesto che assume rilievo, anche nella didattica, la conoscenza del funzionamento delle istituzioni europee e dei loro poteri, l'illustrazione della loro interazione con quelle nazionali e la verifica della capacità di soggetti pubblici, *in primis* i partiti, di precisare la dimensione europea di scelte che vengono presentate come nazionali.

### **Capire l'UE, un esercizio complesso, ma...**

La presa delle decisioni a livello europeo e il confronto che le prepara difficilmente trova una declinazione sufficientemente corretta ed informata. «Non è facile scrivere dell'UE in modo che sia intellegibile anche ad un pubblico di non specialisti. L'UE sembra essere fatta per non essere capita»,[\[17\]](#) denuncia Sergio Fabbrini. Come spiegare questa difficoltà? Come giustificare il vuoto informativo che si genera, quasi automaticamente, tra il lavoro delle istituzioni europee, la produzione di regolamenti e direttive e la misconoscenza così diffusa nelle opinioni pubbliche?

Gli operatori che si dedicano a questo tema, sia nelle istituzioni che nel mondo accademico, si interrogano da tempo su questo aspetto cruciale.

Si può ascrivere questa difficoltà solo a norme, procedure, acronimi, al frequente ricorso all'inglese per indicare termini che poi entreranno nella comunicazione corrente? A ben vedere, se si indaga sull'armamentario comunicativo della Commissione europea o del Parlamento europeo, dotati dei più moderni strumenti di informazione, tra cui tutti i social, la risposta dovrebbe essere negativa.

Grazie alle nuove tecnologie, l'accessibilità ai contenuti delle leggi europee, ai dibattiti preparatori e alla loro approvazione hanno raggiunto il carattere di una trasparenza pressoché totale.

Si aggiunga che il multilinguismo nelle istituzioni europee costituisce uno dei diritti fondamentali. Il Regolamento n. 1/1958 che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea recita: «Le lingue ufficiali e le lingue di lavoro delle istituzioni della Comunità sono [...]». Erano quattro al momento della nascita, sono diventate, con i successivi allargamenti, ventitré. Questa norma si lega intimamente al valore della cittadinanza europea. Ogni cittadino ha il diritto di conoscere le leggi, le norme e i procedimenti ufficiali nella propria lingua. E i testi ufficiali sono tradotti nelle ventitré lingue. Un bell'esercizio di democrazia, che comporta il reclutamento di una larga schiera di traduttori e interpreti (anche le riunioni ufficiali si svolgono con la traduzione simultanea delle lingue dei partecipanti)

Sarebbe più interessante ragionare, come accennato prima, sulla fatica che in ambito nazionale si fa a riconnettere proposte e programmi politici nella loro ormai ineludibile *dimensione europea*. Troviamo la controprova nel fatto che spesso alcuni dei soggetti destinatari di progetti europei sono ben informati e sanno come interagire già nella fase precedente l'adozione delle norme. Lo sono sicuramente i *lobbisti*, regolarmente accreditati presso le istituzioni europee di quasi tutti i settori produttivi. Lo sanno anche, ed è una piacevole eccezione, decine e decine di docenti delle scuole di diverso grado e delle università che partecipano ai programmi dedicati dell'Unione europea.

Nel Parlamento europeo sono rappresentate tutte le correnti politiche, sia quelle tradizionali che quelle più recenti, comprese quelle a vocazione cosiddetta sovranista. Tuttavia questa rappresentanza parlamentare non corrisponde a formazioni politiche compiutamente "europee". Esistono, e da tempo, partiti europei le cui sigle – PPE o PSE, per citare i principali – sono largamente sconosciute alle opinioni pubbliche nazionali e le loro decisioni sono il risultato del coordinamento consensuale tra le posizioni delle rispettive componenti nazionali.

C'è stato un tentativo attraverso il quale questi partiti/confederazione hanno provato ad affermarsi come soggetti di un processo democratico. È avvenuto durante le elezioni europee del 2014 con l'esperienza degli *Spitzenkandidaten* (capilista), personalità di tutte le principali formazioni politiche candidate al ruolo di Presidente della Commissione. Un'esperienza in parte riuscita, che accompagnò il rinnovo del Parlamento con una campagna "europea", resa visibile anche dalle candidature a uno dei ruoli chiave delle istituzioni comunitarie. Purtroppo questo processo, ripetuto nel 2019, non ha impedito ai Capi di Stato e di governo di scegliere come candidata alla presidenza della nuova Commissione la tedesca Ursula von der Leyen, che non era tra gli *Spitzenkandidaten* proposti. Un colpo serio per quanti avevano guardato con ottimismo a questo esperimento. Anche se può essere utile ricordare che la definitiva "elezione" della nuova Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo ha comportato un vero e proprio negoziato sul programma da lei presentato e ha in qualche modo salvaguardato il valore sostanziale di una parlamentarizzazione in corso nella dialettica tra le istituzioni dell'Unione.

## Conclusioni

Questo articolo ha cercato di cogliere, in forma problematica, solo alcune questioni relative a una possibile didattica sulla storia e le istituzioni del progetto europeo. Si è trattato di una scelta voluta, per almeno due motivi: il primo quello di evitare il rischio di una ricorrente retorica inevitabilmente "europeista"; il secondo quello di fornire spunti utili a ulteriori linee di ricerca sulla definizione di una adeguata didattica sulla materia.



Non si parte da zero, naturalmente. Come detto in premessa, ci sono innumerevoli esperienze positive già in atto, esistono centri specializzati per la formazione e la divulgazione sui temi europei. Esiste il lavoro istituzionale che le Rappresentanze in Italia (come in tutti gli Stati membri) del Parlamento europeo e della Commissione portano avanti con lo stesso obiettivo[18].

Ci sono infine, espressamente dedicati agli insegnanti, siti e programmi delle varie istituzioni che permettono di gestire iniziative didattiche, giochi interattivi e di apprendimento più tradizionale, di cui si darà conto nelle note bibliografiche che seguono.

## Bibliografia

### Fonti UE

- EU bookshop <https://op.europa.eu/en/web/general-publications>
- La risposta UE contro il coronavirus [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/overview-commissions-response\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/overview-commissions-response_it)
- Learning corner [https://europa.eu/learning-corner/home\\_it](https://europa.eu/learning-corner/home_it)
- *Trattato Sull'Unione Europea* – Trattato TUE (Versione Consolidata), EUR-Lex, [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT&from=EN) e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=IT?>]

### Altro

- G. Amato, *L'Europa vincerà contro i nazionalisti*, in “Il Foglio”, 20 gennaio, 2019
- A. Cavalli, A. Martinelli, *La società europea*, il Mulino, Bologna 2015
- J. Cercas, *Ve la do io l'Europa (per tacere della UE)*, in “la Repubblica”, 6 maggio 2018
- Compagnia Signori, chi è di scena, *Processo all'Europa. Il futuro ci interroga*, atto unico di Mario Ferri, commedia allestita ai Cantieri Teatrali Koreja di Lecce il 10 maggio 2019 <https://www.movimentoeuropeo.it/europaateatro/>
- S. Fabbrini, *Sdoppiamento: una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma-Bari 2017
- S. Fabbrini, *L'altro virus che infetta l'Europa*, in “Il Sole 24 Ore”, 15 marzo 2020
- E. Macron, *Initiative Pour L'Europe*, 26 settembre 2017 [www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique](http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique)
- R. Menotti, *Raccontare l'Unione Europea: la cultura per il governo della complessità*, in “Problemi dell'informazione”, vol. 1, aprile 2019
- A. Padoa-Schioppa, *Perché l'Europa. Dialogo con un giovane elettore*, Ledizioni, Milano 2019
- R. Schuman, *Dichiarazione Schuman*, 9 Maggio 1950, [europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_it](http://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it)

---

Note:

[1] Vedi <http://www.erasmusplus.it/>

[2] Vedi Articoli 9, 10 e 11 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

[3] *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE).

[4] Per una visione completa della risposta Ue contro il coronavirus, vedi:  
[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/overview-commissions-response\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/overview-commissions-response_it)

[5] Indirizzo istituzionale e organizzativo della cooperazione fra i vari Paesi europei, effettuata in singoli settori della loro vita economica anziché in modo generale e immediato nel quadro di una federazione politica vera e propria. <http://www.treccani.it/enciclopedia/funzionalismo/>

[6] <https://www.eu2020.de/eu2020-en/civil-society-conferende-on-the-future-of-europe/2360192>;  
[https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/03/paper\\_conf\\_futuro\\_europa\\_post\\_ciae\\_14\\_febbraio\\_-\\_clean.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/03/paper_conf_futuro_europa_post_ciae_14_febbraio_-_clean.pdf). A causa della pandemia questo progetto sta subendo un ritardo, tuttavia le tre istituzioni UE (Parlamento, Consiglio e Commissione) stanno concludendo gli accordi per il suo lancio.

[7] [https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/brexit-ecco-laccordo-28774?gclid=CjwKCAiA14WABhAJEiwATUnEF\\_vCDP3mBVg2zASljOvhZCbHIR2ddILJi-Cpa4wKNh45E4MIxSiaaRoCwAEQAvD\\_BwE](https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/brexit-ecco-laccordo-28774?gclid=CjwKCAiA14WABhAJEiwATUnEF_vCDP3mBVg2zASljOvhZCbHIR2ddILJi-Cpa4wKNh45E4MIxSiaaRoCwAEQAvD_BwE)

[8] Una esposizione più ampia di questi aspetti è contenuta nel saggio di B. Marasà, *Democrazia e Spazio Politico Europeo alla prova del XXI Secolo*, in C. Liermann Traniello, M. Scotto, J. Stefenelli (a cura di), *Stati Uniti d'Europa: auspicio, incubo, utopia?*, Villa Vigoni Editore, Lovenjo di Menaggio 2020, con Prefazione di Giuliano Amato.

[9] Molti hanno ispirato il progetto europeo: tra questi, per gli incarichi ricoperti e il ruolo svolto, ricordiamo Konrad Adenauer, Joseph Bech, Johan Willem Beyen, Winston Churchill, Alcide De Gasperi, Walter Hallstein, Sicco Mansholt, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak e Altiero Spinelli (<https://www.europedirect.unisi.it/wp-content/uploads/sites/32/2015/11/I-padri-fondatori-dell%e2%80%99UE.pdf>).

[10] Vedi l'Art. 1 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

[11] Si tratta di autentiche *fakenews*. La standardizzazione di alcuni prodotti agricoli (tranne quelli che godono di DOP, IGP, ecc.) è funzionale alla libera circolazione delle merci all'interno del mercato unico, senza nessuna limitazione. Le norme su vongole e altri prodotti ittici servono a salvaguardare l'equilibrio ecologico dei mari.

[12] J. Cercas, *Ve la do io l'Europa (per tacere della UE)*, in "la Repubblica", 6 maggio 2018.

[13] G. Amato, *L'Europa vincerà contro i nazionalisti*, in "Il Foglio", 20 gennaio, 2019.

[14] Di una "cattedrale incompiuta" parla diffusamente A. Padoa-Schioppa, *Perché l'Europa. Dialogo con un giovane elettore*, Ledizioni, Milano 2019.

[15] Il Consiglio d'Europa è nato nel 1949 e comprende 47 Stati tra i quali, per esempio, Russia e Turchia. Il Consiglio Europeo è una delle istituzioni dell'Unione europea (cfr. Art. 13 – TUE) ed è composto dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, attualmente 27.

[16] [https://europa.eu/citizens-initiative/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity\\_it](https://europa.eu/citizens-initiative/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_it)

[17] S. Fabbrini, *Sdoppiamento: una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma-Bari 2017

[18] <https://www.europarl.europa.eu/italy/it/>; [https://ec.europa.eu/italy/about-us/contact\\_it](https://ec.europa.eu/italy/about-us/contact_it)