FONDAZIONE BRUNO KESSLER

QUADERNI DI SCUOLA

SCIENZA E TECNOLOGIA

Scuole oltre i confini: l'Unione Europea

Educazione a una cittadinanza attiva per l'Europa del domani

edito da
Maurizio Cau
Giuseppe Zorzi

sens

5

QUADERNI DI SCUOLA

5

Scienza e Tecnologia

Comitato Editoriale
Fabio Antonelli, Pierluigi Bellutti, Claudia Dolci, Valeria Fabretti, Claudio Ferlan, Giuseppe Jurman, Matteo Serra, Chiara Zanoni

Direzione editoriale
Chiara Zanoni

Progetto grafico e realizzazione
Moira Osti

Progetto finanziato da

Pubblicazione realizzata grazie al contributo di

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

eISBN 978-88-98989-62-1

Copyright © 2021 FBK Press, Trento.

SCIENZA E TECNOLOGIA

Scuole oltre i confini: l'Unione Europea

Educazione a una cittadinanza attiva per l'Europa del domani

a cura di
Maurizio Cau
Giuseppe Zorzi

FONDAZIONE BRUNO KESSLER PRESS

Indice

Editoriale 7

Introduzione, di *Maurizio Cau, Christiane Liermann* e *Giuseppe Zorzi* 8

Il progetto 12

1 Storia dell'Unione europea

LEZIONE Storia dell'Unione europea, di *Marco Brunazzo* 14

INTERVISTA Un lungo percorso, *Maurizio Cau* e *Cristian Pompermaier* 19

PAROLE CHIAVE Brexit, Integrazione, Allargamento, Nuove competenze, Crisi, Incertezza 23

2 Istituzioni dell'Unione europea

LEZIONE Istituzioni dell'Unione europea, di *Marco Brunazzo* 28

INTERVISTA Un organismo complesso, *David Augscheller* e *Riccardo Pisoni* 32

PAROLE CHIAVE Complessità, Divisione dei poteri, Riforme, Stabilità istituzionale, Consenso 35

3 Punti di forza dell'Unione europea

LEZIONE Punti di forza dell'Unione europea, di *Marco Brunazzo* 38

	INTERVISTA	Un'istituzione alla quale voler bene, *Winfried Engeser* e *Martina Franchi*	42
	PAROLE CHIAVE	Diritti politici, Vantaggi, Importanza dell'Europa nel mondo	45
4	**Sfide dell'Unione europea**		
	LEZIONE	Sfide dell'Unione europea, di *Marco Brunazzo*	48
	INTERVISTA	Guardando al futuro, *Giuseppe Zorzi, Lucrezia Torre* e *Chiara Venturato*	52
	PAROLE CHIAVE	Dilemmi, Solidarietà, Regole, Interessi, Valori, Scenari	55
5	**Autonomia, federalismo e minoranze in Europa**		
	LEZIONE	Autonomia, federalismo e minoranze in Europa, di *Jens Woelk*	60
	GIORNALE DI BORDO	Uniti nella diversità, *Studenti e studentesse del Gymnasium Sonthofen*	64
	PAROLE CHIAVE	Autonomia, Federalismo, Minoranza	67

Ricadute

Conoscere il presente per costruire il nostro futuro, di *Raphael Verdross* 71

Sull'impegno di FBK per le scuole, di *Claudia Dolci* 75

Autori 77

Editoriale

Quando il prof. Giuseppe Zorzi del Liceo Scientifico “Leonardo da Vinci” di Trento è venuto a presentare in FBK l'idea del progetto “Scuole oltre i confini”, abbiamo subito intuito che ci trovavamo di fronte al tassello mancante per l'adozione diffusa del modello didattico di scuola-lavoro “DomoSens”, sviluppato da FBK. Sino a quel momento avevamo concluso tre progetti che avevano un punto in comune: il fatto di partire da un elemento tecnico-scientifico e un percorso che si allargava a coinvolgere altri contributi che compongono la complessità del quadro nel quale le nuove generazioni dovranno muoversi per lavorare e per vivere.

Il fatto che il modello potesse essere adottato anche partendo da temi afferenti agli studi umanistici era stato previsto, come affermato nella nota editoriale del Quaderno di Scuola *SenSAT. Le nuove generazioni in un Trentino che evolve*, ma ancora mancava l’idea giusta. Essa è arrivata grazie all’intuizione del prof. Zorzi che, ispirato proprio dalla lettura del suddetto Quaderno (n. 2), ha arricchito la sua proposta che mette a fuoco uno dei requisiti del modello progettuale (partecipazione di scuole diverse e territori diversi), introducendo anche la prima sperimentazione collaborativa tra scuole di paesi diversi. Il modello inizia così a sperimentare il team-working a livello internazionale, un livello dal quale la complessità che ci attraversa non può più essere esclusa.

Buona lettura!

Claudia Dolci e *Pierluigi Bellutti*

Introduzione

di *Maurizio Cau, Christiane Liermann* e *Giuseppe Zorzi*

Il progetto “Scuole oltre i confini 2019-2020. Educazione a una cittadinanza attiva per l’Europa del domani. Progetto transregionale Trentino-Alto Adige/Südtirol-Bayern” costituisce il primo step sperimentale di un più ampio progetto europeo (“Schools Beyond Regions and Borders – Active Citizenship for Tomorrow’s Europe”) che coinvolgerà nei prossimi tre anni (2021-2023) complessivamente sette nazioni: Italia, Germania, Austria, Irlanda, Francia, Spagna e Bosnia.
Come finalità generale esso si propone di favorire l’incontro e la reciproca comprensione fra studenti e insegnanti europei attraverso lo scambio di saperi e di buone pratiche di educazione alla cittadinanza attiva.
Questo obiettivo si realizza anzitutto attraverso percorsi didattici annuali intorno a uno o più assi concettuali. Essi vengono sviluppati da un lato in videoconferenze in inglese rivolte mensilmente a tutti gli studenti coinvolti nell’iniziativa, dall’altro lato nell’attività settimanale in classe degli stessi alunni – che in ciascun percorso didattico rivestono un ruolo centrale – insieme al proprio insegnante-referente di progetto.
Argomento comune alle cinque lezioni “sperimentali” elaborate nel corso dell’anno scolastico 2019-2020 ed esposte nelle prossime pagine è l’Unione europea nelle sue dimensioni storiche, istituzionali e politiche fondamentali. Gli obiettivi specifici di queste lezioni sono i seguenti:

- fornire ai docenti materiali didattici per l’insegnamento della “cittadinanza europea attiva” negli istituti superiori;

- consentire agli studenti/studentesse di acquisire una conoscenza base dell'Unione europea sotto il profilo storico, giuridico e politico;
- promuovere la conoscenza reciproca e il dialogo tra studenti/studentesse di diversa formazione e provenienza attorno a una tematica di comune interesse e al senso di appartenenza all'Unione europea.
- incentivare il rispetto per le minoranze;
- mettere a fattor comune responsabilità e competenze diverse attraverso un laboratorio multiculturale e multilinguistico;
- promuovere occasioni di conoscenza e amicizia tra giovani appartenenti a regioni di confine di nazioni diverse: Land Bayern, Alto Adige/Südtirol e Trentino;
- rafforzare la conoscenza non solo dell'inglese, ma anche del tedesco e dell'italiano, valorizzando al meglio l'insegnamento di queste lingue anche negli anni delle scuole superiori.

Si tratta di obiettivi ambiziosi e sfidanti, che rientrano a pieno titolo nella *mission* delle due istituzioni che in questo primo anno hanno sostenuto con convinzione il progetto in forme diverse, non solo sul versante delle spese, rendendo possibile l'avvio di un progetto molto sfidante che mette al centro le nuove generazioni europee: Villa Vigoni di Loveno di Menaggio, Centro di eccellenza italo-tedesco per il dialogo europeo, e la Fondazione Bruno Kessler di Trento, ente di ricerca e di eccellenza scientifica nel campo delle tecnologie e dell'innovazione e in quello delle scienze umane e sociali.

Il percorso didattico del primo step 2019-2020 ha coinvolto due nazioni (Italia e Germania) e tre classi del terz'ultimo (e penultimo) anno di altrettanti Istituti superiori di Trento, Merano e

Sonthofen (D): più precisamente, si tratta della classe 4G del Liceo scientifico “Leonardo da Vinci” di Trento (coordinata dal prof. Giuseppe Zorzi); della classe 3TS4 dell’Istituto tecnico per il Turismo e le Biotecnologie “Marie Curie” di Merano (coordinata dal prof. David Augscheller); e della classe Q 11/12 del Gymnasium di Sonthofen (coordinata dal prof. Winfried Engeser).

I testi delle lezioni sono stati anzitutto elaborati e condivisi da due docenti universitari: il prof. Marco Brunazzo, associato di Scienza politica presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell’Università di Trento e il prof. Jens Woelk, ordinario di Diritto costituzionale comparato presso la Facoltà di Giurisprudenza e la Scuola di Studi internazionali dell’Università di Trento.

Il rigore scientifico e l’estrema chiarezza delle loro esposizioni hanno costituito una qualificata e aggiornata base di appoggio al lavoro in classe condotto con competenza e passione dai tre gli insegnanti coinvolti nel progetto.

Al centro di quest’ultimo sono tuttavia – come accennato sopra – l’impegno, l’entusiasmo e la creatività degli studenti e delle studentesse. A loro è stato chiesto di rielaborare i contenuti essenziali di ciascuna lezione creando a turno un breve testo (attraverso la modalità dell’intervista) e lavorando insieme al proprio insegnante all’approfondimento di alcune parole-chiave inerenti ai contenuti della lezione scelta.

Il risultato complessivo del percorso didattico risulta oggi tanto più encomiabile se si pensa che tutte le cinque lezioni sono state svolte, sia nelle due scuole italiane sia in quella tedesca, a partire da marzo 2020, quando la pandemia da COVID-19 era ormai scoppiata anche in Europa e la modalità della didattica a distanza diventava per tutti una inevitabile necessità.

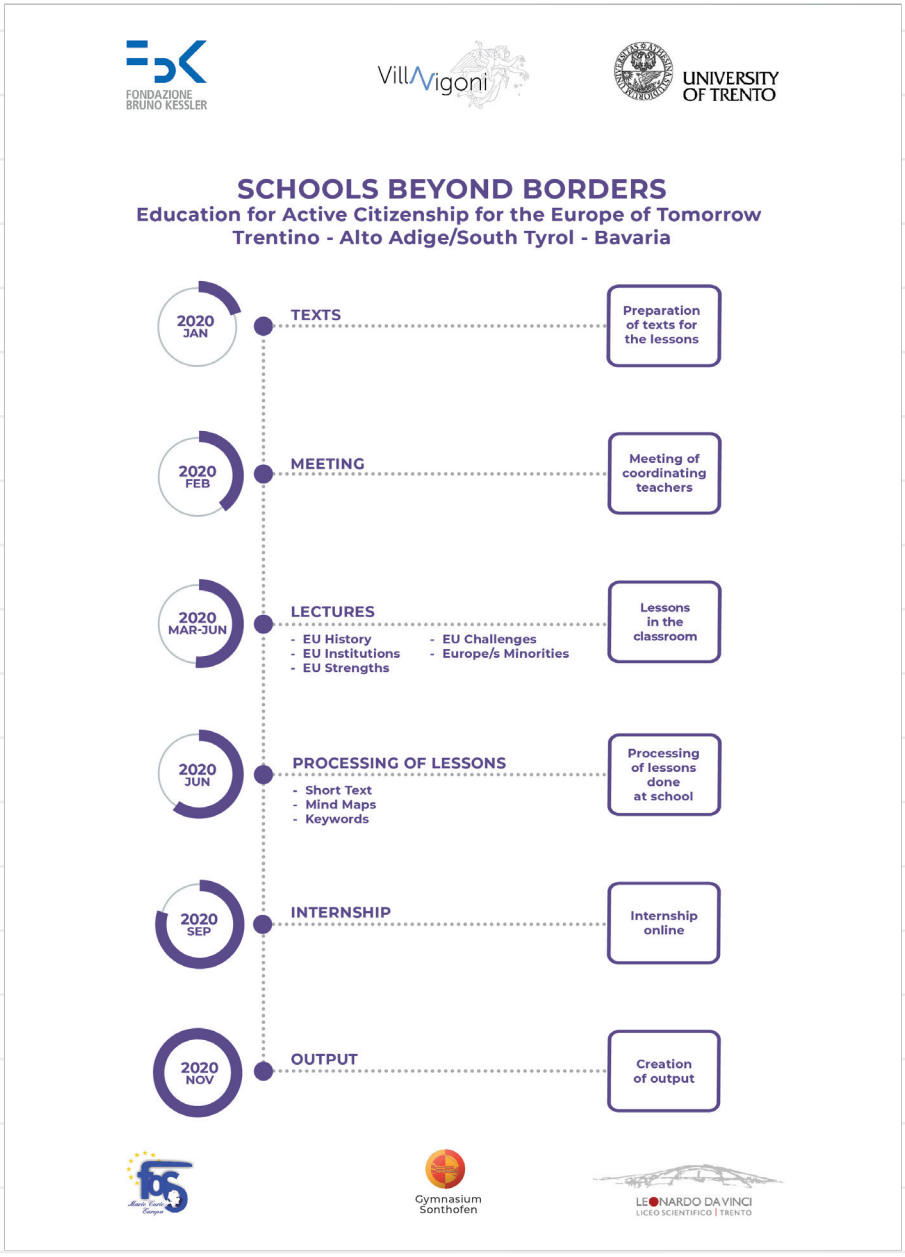
Il lavoro degli studenti è proseguito in settembre attraverso l’attivazione di tirocini con la Fondazione

Bruno Kessler di Trento, condotti anche questi da remoto. Essi si sono svolti sotto l'attenta supervisione scientifica di Maurizio Cau, ricercatore presso l'Istituto Storico Italo-Germanico di FBK, secondo il modello didattico di Alternanza Scuola-Lavoro "DomoSens" elaborato dalla stessa Fondazione.

Il progetto è stato sviluppato nelle lingue madri degli studenti, italiano e tedesco, mentre l'output finale – il Quaderno di Scuola – è stato realizzato anche in inglese, per consentirne la fruibilità più ampia possibile.

Nel licenziare questo Quaderno desideriamo ringraziare anzitutto il dott. Pierluigi Bellutti e la dott. ssa Claudia Dolci di FBK per il prezioso confronto sul modello didattico "DomoSens", la prof.ssa Raisa Hovorun, docente ESOL (English for Speakers of Other Languages) per aver curato la versione inglese del testo, e – *last but not least* – tutti i docenti e gli studenti di Trento, Merano e Sonthofen senza i contributi dei quali questo progetto non si sarebbe realizzato.

Flusso del progetto



1. STORIA DELL'UNIONE EUROPEA

"Questo insieme non potrà e non dovrà restare un'impresa economica e tecnica: necessita di un'anima, la consapevolezza delle sue affinità storiche e delle sue responsabilità presenti e future, una volontà politica al servizio di uno stesso ideale umano ..."

Robert Schuman, 1963

LEZIONE

STORIA DELL'UNIONE EUROPEA

Marco Brunazzo (Università di Trento)

La storia dell'UE non è la storia di uno stato in via di costruzione, né è semplicemente la storia di un'organizzazione internazionale ostaggio delle diverse volontà degli stati membri che l'hanno creata. È piuttosto, la storia di come gli stati europei contemporanei hanno lottato per affrontare e plasmare un sistema internazionale in continua evoluzione, attraverso la creazione di istituzioni e politiche sovranazionali.

Dopo la fine del secondo conflitto mondiale, gli stati europei dovevano ricostruire non solo le loro infrastrutture economiche e fisiche, ma anche l'ordine politico interno e internazionale. Gli stessi stati europei che avevano contribuito a fondare l'ordine internazionale per la maggior parte dell'era moderna si trovavano ora ad essere (nella migliore delle ipotesi) comprimari delle due grandi potenze emerse vincitrici dal conflitto, gli Stati Uniti d'America e l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. In più, sentivano la responsabilità di comprendere le cause dell'affermazione dei regimi totalitari e di trovare delle soluzioni contro la loro affermazione, avvenuta nel nome di uno sfrenato nazionalismo. Il Regno Unito e la Francia non avrebbero dovuto espiare delle colpe legate all'affermazione del fascismo, ma avrebbero dovuto comunque elaborare la traumatica fine dei propri imperi e l'eredità del colonialismo.

Per gli stati dell'Europa occidentale, l'integrazione europea costituiva quindi un tassello di un nuovo ordine mondiale basato sull'accettazione dell'economia di mercato e della democrazia liberale come base della vita economica e politica. Altri tasselli erano la creazione del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale, ma anche il Trattato di Bruxelles del 1948, il primo passo verso la creazione dell'alleanza militare che, oggi, va sotto il nome di Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO). Con il senno di poi, il percorso di integrazione può sembrare lineare e, per alcuni versi, inevitabile. In realtà, esso è caratterizzato da contingenze, improvvisazione e incertezza a causa, non da ultimo, dei diversi obiettivi che perseguivano gli stati membri e delle risorse di cui potevano disporre.

Il 9 maggio 1950, il ministro degli Esteri francese Robert Schuman propone di creare un mercato comune del carbone e dell'acciaio con la Germania ed eventualmente con altri paesi dell'Europa occidentale. Conosciuto come il Piano Schuman, il discorso che egli tiene nella Sala dell'orologio del Quai d'Orsay sarebbe diventato la base della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), che prende avvio con la firma del Trattato di Parigi del 1951. L'obiettivo di Schuman, sotto l'influenza di

Jean Monnet, è di avviare il processo di unità europea non attraverso una grande e ambiziosa unione politica, ma riunendo le industrie strategiche del carbone e dell'acciaio in un mercato comune e con un'unica autorità di governo. Francia e Germania, seguiti immediatamente dall'Italia, dai Paesi Bassi, dal Belgio e dal Lussemburgo, hanno quindi fatto quello che per alcuni paesi è il primo passo verso una più stretta cooperazione economica mentre per altri è l'inizio di una unione politica.

I più recenti trattati di Roma del 1957 possono essere a ragione considerati l'inizio della storia istituzionale dell'attuale UE. A Roma i sei stati fondatori che hanno voluto rafforzare la cooperazione già proposta con la CECA per formare la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) hanno visto l'occasione del 25 marzo 1957 come un punto di svolta nella storia del continente. Storici, politologi e leader politici continuano a dibattere senza trovare un accordo su quali fossero le reali intenzioni dei firmatari del trattato di Roma. In ogni caso, il trattato ha dato spazio alla strategia a lungo termine della Francia di evitare un altro conflitto con la Germania; ha consentito a quest'ultima e all'Italia di consolidare la loro posizione di partner democratici liberali legittimi e affidabili per un'Europa stabile; i piccoli paesi del Benelux, che nella prima metà del secolo avevano sofferto per mano delle grandi potenze europee, vi hanno trovato la possibilità di stare al tavolo dei grandi paesi; per le nazioni con più marcata vocazione commerciale, come i Paesi Bassi, l'impegno assunto verso il libero scambio garantiva la sicurezza economica; infine, tutti gli stati hanno visto nell'integrazione economica una fonte essenziale di stabilità e ordine continentale in grado di neutralizzare interessi strategici divergenti.

Ciò detto, fin dall'inizio non sono mancati momenti di crisi. L'esempio principale è costituito dalla cosiddetta "crisi della sedia vuota". Nel 1965, il presidente della Commissione Walter Hallstein aveva presentato alcune proposte per il finanziamento della politica agricola comune (PAC) cui la Francia si oppone, arrivando a ritirare la propria delegazione dal processo decisionale per sei mesi. La prima crisi grave viene risolta con il cosiddetto compromesso di Lussemburgo, in base al quale ogniqualvolta uno stato membro avesse ritenuto che una decisione dell'UE avrebbe potuto minacciare un proprio vitale interesse nazionale, avrebbe potuto esigere la continuazione dei negoziati fino a quando non fosse emersa una posizione di compromesso.

Negli anni Settanta si diffonde la preoccupazione che gli stati europei e la democrazia liberale non siano in grado di resistere alle pressioni generate dal rapido cambiamento sociale e dalla fine del boom economico del dopoguerra. Si afferma, invece, la sensazione

che le uniche soluzioni possibili per gli stati (l'aumento della spesa pubblica e la svalutazione) per il mantenimento della pace sociale non risolvano alla radice i problemi fondamentali, ma almeno curino alcuni dei sintomi della stagnazione economica. L'idealismo intorno all'unità europea e all'integrazione degli anni Cinquanta viene comunque meno; non aiutano la guerra in Medio Oriente e una crescente instabilità finanziaria.

Tuttavia, il periodo degli anni Settanta e dei primi anni Ottanta vede una serie di importanti sviluppi nell'evoluzione dell'UE. Il primo allargamento è infatti avvenuto nel 1973, quando i paesi nuovi entrati (Danimarca, Irlanda e Regno Unito) portano il numero degli stati membri a nove. Un secondo passaggio fondamentale è l'accordo sull'accrescimento dei poteri del Parlamento europeo, che avrebbe portato, tra le altre cose, alla sua elezione diretta nel 1979. In terzo luogo, i leader decidono di avviare una cooperazione in materia di politica economica e monetaria che avrebbe potuto condurre a una moneta comune. Formalizzata nel 1979 con la creazione del Sistema Monetario Europeo (SME), essa offre l'occasione per un maggiore coordinamento tra le banche centrali degli stati membri. In quarto luogo, sempre nel 1970, i paesi membri auspicano una più stretta cooperazione anche in materia di politica estera, attraverso l'adozione di un sistema di informazione e consultazione regolare tra i Ministeri degli Esteri e di incontri periodici tra i ministri.

L'elezione di François Mitterrand a presidente della Repubblica francese e la nomina di Margaret Thatcher come primo ministro britannico riflettono la crescente erosione del consenso che aveva caratterizzato la maggior parte degli stati europei nei primi tre decenni del dopoguerra, in particolare in riferimento al ruolo che avrebbe dovuto svolgere lo stato nella società e nell'economia. In modi diversi, i partiti politici di tutti gli stati membri europei avviano politiche nel segno di una riduzione del ruolo dello stato nella società e nell'economia. A livello europeo, tale visione conduce a due importanti riforme a partire dalla metà degli anni Ottanta: l'adozione dell'Atto unico europeo (AUE) nel 1986 e dell'Unione economica e monetaria (UEM) nel 1992. Nel frattempo, l'UE non smette di esercitare una certa forza attrattiva. Nel 1981 entra la Grecia e, nel 1986, anche la Spagna e il Portogallo.

I cambiamenti istituzionali decisi a Maastricht riorganizzano radicalmente i poteri delle istituzioni europee, ma anche le modalità di adozione delle decisioni. Il trattato di Maastricht conferisce all'UE una nuova architettura istituzionale che poggia su tre pilastri, corrispondenti a quello della Comunità europea, che riguarda quasi tutti i settori di attività economica, quello della politica estera e di sicurezza comune e quello della giustizia e degli affari

interni. Cosa ancora più importante, il trattato di Maastricht compie anche il passo definitivo per avviare il processo che, entro un decennio, porta alla nascita dell'Euro. Tale decisione non viene però presa all'unanimità: il Regno Unito e la Danimarca sostengono chiaramente di non vedere la necessità di una moneta unica, esprimendo dubbi sul fatto che avrebbe potuto funzionare senza una piena unione politica, che, comunque, non avrebbero mai potuto accettare.

Nel 1995 entrano l'Austria, la Svezia e la Finlandia, ma sono soprattutto la fine della Guerra fredda e la conseguente speranza di estendere verso Est l'ordine internazionale stabilito nell'UE a promuovere l'integrazione europea. Dopo un lungo periodo di dominio autoritario e di economia a pianificazione centralizzata, gli stati dell'ex-Patto di Varsavia e i nuovi stati baltici devono affrontare grandi sfide sociali, politiche ed economiche. Le transizioni che queste società affrontano rischiano di creare profonde tensioni sociali e politiche sugli stati confinanti con l'UE. Gli stati membri capiscono di dover agire con decisione per portare stabilità ai nuovi vicini democratici. Nel 2004 l'UE conosce la più grande espansione nella sua storia (conosciuta anche come "big bang"), passando da quindici a venticinque membri, otto dei quali sono paesi che un tempo erano considerati oppositori (o almeno non alleati) degli stati dell'Europa occidentale. Anche Malta e Cipro fanno parte di questa grande espansione, mentre la Romania e la Bulgaria entrano nell'UE nel 2007 e la Croazia nel 2013, portando a ventotto il numero degli stati membri.

Anche per fare i conti con questi allargamenti, nel 2007 i governi approvano quello che diventerà noto come il Trattato di Lisbona, la cui adozione nel 2009 viene salutata, però, dallo scoppio di una grave crisi finanziaria globale, che porta i paesi membri a decisioni incerte e qualche volta contraddittorie. La crisi dell'Euro avrebbe ben presto smesso di essere solo una questione economica per diventare una sfida politica e istituzionale per l'UE, creando nuove divisioni tra gli stati, i cittadini e le istituzioni o, addirittura, riaprendo vecchie divisioni. Nel giugno 2016, l'UE affronta un'altra crisi che rischia di invertire il processo di integrazione, questa volta non in termini di ridimensionamento di una politica dell'UE, ma di perdita di uno dei suoi membri. Il 23 giugno, in un referendum, il 52% degli elettori britannici sostiene sia meglio che il Regno Unito abbandoni l'UE. Cosa effettivamente avvenuta, dopo lunghi negoziati, il 31 gennaio 2020.

Se quanto fin qui detto è vero, è evidente come la storia dell'UE e dell'integrazione sia anche la storia del ruolo dello stato nella società europea. Molti dei fondatori dell'UE guardavano all'integrazione come un modo per contribuire alla modernizzazione dello stato senza rinunciare alla sua centralità. Altri, come Jean

Monnet, consideravano l'integrazione come il graduale processo di sostituzione degli stati nazionali con gli Stati Uniti d'Europa. Nonostante queste opposte visioni, l'UE è riuscita a integrarsi più di qualsiasi altra forma di organizzazione regionale, e ha dato vita a una storia senza fine che ha plasmato fondamentalmente ogni aspetto della vita degli europei.

Risorse
La storia dell'Unione europea: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_it
Digital Research in European Studies https://www.cvce.eu/

INTERVISTA

UN LUNGO PERCORSO

Maurizio Cau (FBK-ISIG) dialoga con *Cristian Pompermaier* (IV G – Liceo L. da Vinci)

Alla luce di quanto hai avuto modo di sentire dal prof. Brunazzo o dal tuo insegnante in classe, raccontare oggi la storia dell'integrazione europea, per un giovane della tua età, è davvero così difficile?

Per un certo verso, potrei dire di no. Ma serve anche che qualcuno – come è avvenuto con questo progetto sperimentale in cui noi studenti siamo stati fortemente coinvolti – cominci a parlarcene! Certo, pesano su questa storia diffusi pregiudizi, anche perché spesso la discussione risulta troppo condizionata dalla battaglia politica tra i vari partiti. Mi è parso allora importante che il prof. Brunazzo ci abbia ricordato che la storia europea del secondo dopoguerra dipende anche da tutta una serie di processi culturali e politici che, come il Rinascimento o l'Illuminismo, sono avvenuti molti secoli fa. Altrettanto importante mi è sembrato sottolineare che la storia dell'UE non è la storia di uno stato in via di costruzione, ma il prodotto in continua evoluzione di un complesso processo storico sovranazionale articolato su più livelli. Con alcuni presupposti già assunti in partenza, come ad esempio l'accettazione dell'economia di mercato e della democrazia liberale. Mi aspettavo però un percorso complessivo più lineare. È evidente che gli interessi dei vari stati che lo hanno determinato sono stati spesso divergenti. A maggior ragione, mi sembra davvero un miracolo politico che l'Europa sia comunque riuscita a superare la terribile situazione in cui versava alla fine della Seconda guerra mondiale.

Sono trascorsi settant'anni dalla Dichiarazione con cui, il 9 maggio 1950, il ministro degli Esteri francese Robert Schuman proponeva al cancelliere tedesco Konrad Adenauer di creare un mercato comune del

carbone e dell'acciaio con la Germania ed eventualmente con altri paesi dell'Europa occidentale …

Il contenuto e la "visione" implicita nel cosiddetto "Piano Schuman" mi ha fortemente impressionato. La stragrande maggioranza dei politici oggi mi sembra troppo schiacciata sul presente e sulle sue paure. Oppure mi sembra inseguire scenari irrealizzabili. Questi due statisti invece rimangono con i piedi ben piantati a terra quando propongono di mettere insieme in un medesimo mercato e sotto la regia di un'unica Alta Autorità il carbone e l'acciaio, le due risorse per le quali Francia e Germania si erano fatte la guerra per secoli. La firma del trattato della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) nel 1951 e quella dei trattati di Roma del 1957 con la nascita della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) vanno proprio in questa direzione. Ma tutto questo non ha impedito a Schuman e Adenauer e al loro straordinario "suggeritore" Jean Monnet di pensare che ci fosse bisogno anche di un processo politico. Da quello che poi ho sentito dal mio insegnante, per un altro grande statista del tempo, l'italiano Alcide De Gasperi, la meta finale della nuova Europa doveva proprio essere la costruzione di una forte comunità politica.

E qui veniamo alle note dolenti … Quante crisi nella costruzione dell'edificio europeo tra passato e presente!

Il prof. Brunazzo ci ha ricordato anche i frequenti momenti di smarrimento, se non di vero e proprio conflitto tra i vari stati europei: penso ad esempio alla cosiddetta "crisi della sedia vuota", allorché nel 1965 la Francia, in opposizione a un più forte e strutturato finanziamento della politica agricola comune arriva al punto di ritirare la propria delegazione per sei mesi. Ci ha però anche invitato a non sottovalutare la forza della crisi economica, e di conseguenza anche sociale, abbattutasi su tutto l'Occidente già nel corso degli anni Settanta. Del resto, proprio il periodo degli anni Settanta e dei

primi anni Ottanta ha visto anche una notevole capacità di reazione da parte della nuova Europa: non solo per via del primo allargamento a nove stati del 1973, ma anche a fronte della decisione di procedere all'elezione diretta del Parlamento europeo nonché alla creazione del Sistema Monetario Europeo (SME) nel 1979. Se ora rileggo i miei appunti, mi pare di capire che a partire da qui inizi anche una nuova fase che porta prima all'Atto unico europeo del 1986, poi all'Unione economica e monetaria sancita a Maastricht nel 1992.

Ecco, Maastricht, un passaggio fondamentale nella costruzione europea. Ma quanti insegnanti arrivano a parlarne, almeno nell'ultimo anno delle superiori?

Credo che si contino sulle punta delle dita! Il nostro docente di storia ci ha detto una volta che in un mondo sempre più globalizzato e veloce come quello in cui viviamo si debba operare secondo delle priorità non solo in ciò che si studia ma anche … in ciò che si insegna! E sempre a proposito di Maastricht: il prof. Brunazzo ci ha ricordato come sia proprio a partire da Maastricht che prende avvio il processo che ha portato la maggior parte dei paesi europei all'Euro come moneta comune.

Intanto è caduto il Muro, molti anni prima che voi nasceste.

Mi impressiona ancora vedere foto con tanti giovani tedeschi saliti su quel muro dopo tanti anni di divisioni e scontro ideologico! Certo non penso proprio che, senza questo evento, nel corso degli anni successivi sarebbero potuti entrare nella Comunità europea paesi come la Finlandia e ancor più nel 2004 – allorché l'Unione europea conosce la sua più grande espansione passando da quindici a venticinque membri – la Polonia o le tre Repubbliche baltiche. Ci è stato detto che sulla

opportunità di questo allargamento oggi le voci critiche sono straordinariamente aumentate. Resta tuttavia aperto anche il quesito sollevato da coloro che si chiedono cosa ne sarebbe oggi degli stati dell'ex-Patto di Varsavia a fronte dell'attuale politica di Putin e del neo-isolazionismo di Trump se non facessero parte dell'UE!

O a fronte della crisi economica del 2008! Per non parlare delle grandi crisi successive: da quella delle nuove migrazioni, alla Brexit che proprio nel gennaio di questo 2020 ha avuto il suo esito finale. Per arrivare a questi ultimi drammatici mesi di Coronavirus …

Sembra però che questa volta l'Unione Europea, con i suoi ultimi massicci interventi, si sia lasciata alle spalle le titubanze del passato. Le recenti proposte avanzate da Ursula von der Leyen – Presidente della Commissione europea – sarebbero state impensabili fino a pochi mesi fa. Speriamo davvero che da questa ultima grave crisi, come talora capita con le grandi "crisi", l'Europa sappia ritrovare finalmente la propria originaria vocazione – come ci hanno spesso ricordato a scuola – a spingersi "oltre le Colonne d'Ercole"!

BREXIT Con Brexit si intende il complesso processo che, a partire dal referendum svoltosi nel giugno del 2016 e a seguito di lunghe trattative conclusesi ad inizio 2020, ha sancito l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea. L'avvenimento in questione, un unicum nella breve storia dell'Unione, ha sollevato intense discussioni a più livelli: molti hanno visto in tutto ciò l'inizio di un processo di "dis-integrazione"; altri hanno riconosciuto piuttosto l'opportunità-necessità di un salto di qualità dell'azione politica per poter parlare anche in futuro di "sogno" europeo.

INTEGRAZIONE Parlando di integrazione all'interno dell'Unione Europea si vuole evidenziare un processo relativamente breve ma non per questo facile. Ancora oggi, come in passato, è il nazionalismo l'avversario più pericoloso da sconfiggere. Ma questo passo decisivo, che certamente chiama in causa sia la politica sia l'economia, non può prescindere dalla formazione delle nuove generazioni: anzitutto nel segno di una nuova ed aggiornata "educazione alla cittadinanza".

ALLARGAMENTO Allargamento è una parola che ha caratterizzato l'Unione Europea sin dalla sua formazione. A partire dai primi sei stati membri della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) si è arrivati oggi ad un'Unione europea a ventisette (dopo l'uscita della Gran Bretagna). Sono invece diciannove gli stati che hanno adottato l'Euro come moneta comune. Resta peraltro il fatto che l'allargamento – così come un eventuale speculare processo opposto – non risolve di per sé i complessi problemi dell'Europa odierna. Per questo serve anche e soprattutto una forte spinta

culturale e politica finalizzata a trovare risposte quanto più possibile condivise oltre che motivazioni non semplicemente tattiche, ma anche strategiche dello "stare insieme".

NUOVE COMPETENZE Il tema delle nuove competenze è oggi molto presente nel dibattito intorno all'Unione europea. Se infatti l'UE è nata come comunità per la condivisione di risorse un tempo cruciali come il carbone e l'acciaio, essa si è in seguito evoluta nel senso di una progressiva "cessione di sovranità", ovvero di competenze fino ad allora nazionali verso Bruxelles. In questa prospettiva, ci si è mossi non tanto verso una sorta di Federazione degli Stati europei (Stati Uniti d'Europa) quanto piuttosto verso un organismo sovranazionale in continua evoluzione e che non ha eguali in altre forme statuali dell'epoca moderna.

CRISI Nella storia politica ed economica moderna il termine "crisi" è generalmente impiegato per indicare una situazione di stagnazione, stallo, difficoltà, conflitto. In relazione alla breve storia dell'Unione Europea la parola "crisi" ha coinciso spesso con il prevalere degli interessi nazionali rispetto a qualsiasi altra "visione" di assetto europeo in prospettiva futura. D'altra parte, non si può nemmeno negare che anche le "visioni" abbiano bisogno di tanti piccoli passi concreti per potersi realizzare. Non si deve neppure dimenticare il fatto che nella parola "crisi", già da un punto di vista etimologico, è contenuta anche la possibilità-opportunità di trasformare le difficoltà presenti in scenari del tutto nuovi, creativi e più vicini alle nuove generazioni.

INCERTEZZA Il termine "incertezza" viene spesso impiegato anche per indicare la situazione attuale

in cui si trova l'Europa. Molti fattori hanno concorso in tutto questo: la grave crisi del 2008, il fenomeno planetario delle nuove grandi "migrazioni", la cosiddetta "Brexit", e infine la pandemia passata alla storia come "pandemia del Coronavirus". Tutto ciò ci deve portare a riflettere con molto realismo su come basti poco per travolgere certezze e ottimismi che per molto tempo si sono presentati sulla scena della storia come inossidabili, se non addirittura eterni. Al tempo stesso, tuttavia, ci impone di tornare a costruire, anche là dove ci siano solo macerie, un mondo più umano e più giusto.

2. ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

"Fintanto che non si è tentato, non si può dire che una cosa è impossibile … non sono ottimista, sono determinato ..."

Jean Monnet, *Memoirs*, 1976

Photo by DAVID ILIFF. License: CC BY-SA 3.0

LEZIONE

ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Marco Brunazzo (Università di Trento)

In base al Trattato sull'Unione europea entrato in vigore nel 2009 le istituzioni dell'UE sono le seguenti:

1. Il **Parlamento europeo** è un organo legislativo dell'UE eletto a suffragio universale con competenze di vigilanza e di bilancio. È composto da 705 deputati e ha sede a Strasburgo (dove si tengono le riunioni plenarie), Bruxelles (dove si riuniscono i gruppi politici e le commissioni parlamentari) e Lussemburgo (sede del Segretariato generale).
2. Il **Consiglio europeo** definisce l'orientamento politico generale e le priorità dell'UE. È composto dai capi di Stato o di governo dei paesi membri, da un presidente del Consiglio europeo e dal presidente della Commissione europea. Ha sede a Bruxelles.
3. Il **Consiglio dell'Unione europea** costituisce la voce dei governi dei paesi dell'UE e adotta gli atti normativi dell'UE coordinandone le politiche. Ne fanno parte i ministri dei governi di ciascun paese dell'UE competenti per la materia in discussione. Ha sede a Bruxelles.
4. La **Commissione europea** promuove l'interesse generale dell'UE proponendo la legislazione, assicurandone il rispetto e attuando le politiche e il bilancio dell'UE. È composta da un collegio di commissari, uno per ciascun paese membro. Ha sede a Bruxelles.
5. La **Corte di giustizia** dell'UE garantisce che il diritto dell'UE venga interpretato e applicato allo stesso modo in ogni paese europeo e garantisce che i paesi e le istituzioni dell'Unione rispettino la normativa europea. È composta da due diversi tribunali: la Corte di giustizia (un giudice per ciascun paese dell'UE, più 11 avvocati generali) e il Tribunale (2 giudici per ciascun paese dell'UE). Ha sede a Lussemburgo.
6. La **Banca centrale europea** gestisce l'Euro, mantiene i prezzi stabili e guida la politica economica e monetaria dell'UE. È composta dal presidente, da altri 5 membri del comitato esecutivo e dai governatori delle Banche centrali nazionali di tutti i paesi dell'UE. Ha sede a Francoforte.
7. La **Corte dei Conti Europea** controlla che i fondi dell'UE siano raccolti e utilizzati correttamente, e contribuisce a migliorare la gestione finanziaria dell'UE. È composta da un giudice contabile per ciascun paese dell'UE. Ha sede a Lussemburgo.

Tre sono le caratteristiche principali del sistema istituzionale dell'UE.

La prima è la complessità, che è tale da non trovare corrispettivi negli stati democratici o nelle organizzazioni internazionali. Il Consiglio europeo, il Consiglio dell'UE, la Commissione europea, il Parlamento europeo sono solo alcune delle istituzioni che, con il loro diverso contributo, permettono all'UE di prendere delle decisioni che vanno bene per quasi mezzo miliardo di abitanti appartenenti a ventisette paesi diversi. Tale complessità deriva da una seconda caratteristica del sistema istituzionale europeo: il fatto che esso sia stato (e sia tuttora) costantemente motivo di dibattito politico. La politica europea non è mai solamente dettata dalla ricerca della migliore soluzione possibile ai problemi da affrontare. Essa è, sempre, una discussione sulle "regole del gioco". Di conseguenza, se il sistema è così complicato, è anche perché le istituzioni dell'UE sono la politica europea. Detto questo, è innegabile che vi sia un filo rosso tra le istituzioni ideate con il Trattato di Roma del 1956 e quelle attuali. Le istituzioni originali hanno, in molti casi, cambiato nome e ruolo; nel corso del tempo, il numero delle istituzioni dell'UE è andato crescendo. Tuttavia, nel suo complesso, il sistema istituzionale è cambiato meno di quanto non ci sarebbe potuti aspettare.

Il motivo di questa continuità rimanda alla terza caratteristica delle istituzioni dell'UE: la ricerca del consenso. Le istituzioni dell'UE non sono state pensate e create solo per prendere decisioni: sono finalizzate innanzitutto a gestire i conflitti tra i paesi membri e a facilitare gli accordi tra di essi. Per questo motivo, tutte le diverse istituzioni hanno bisogno del contributo delle altre per prendere delle decisioni. Un sistema istituzionale così complicato non funziona sempre bene. Ciò nonostante, il sistema istituzionale europeo ha mostrato una elasticità e una capacità di adattamento per molti versi inaspettata. Per esempio, le istituzioni dell'UE servono oggi un numero di paesi più elevato di quello immaginato negli anni Cinquanta del Novecento. Esse hanno anche visto le loro competenze espandersi ad ambiti di azione originariamente sotto il controllo degli Stati. Quanto detto sopra porta ad una conclusione: l'UE è un sistema politico composito ("a compound system", direbbero gli inglesi). Nell'UE, infatti, non vi è un'unica istituzione che svolge le funzioni affidate nei sistemi nazionali al governo. Detto diversamente, mentre gli Stati membri dell'UE hanno un'istituzione chiaramente identificabile come il governo, l'UE non la possiede. Il processo decisionale comunitario è infatti condiviso tra numerose istituzioni che sono reciprocamente separate ma funzionalmente interconnesse. Un po' come avviene negli Stati Uniti d'America.

Secondo il principale architetto della Costituzione americana, James Madison, la libertà si

protegge "progettando la struttura interna del sistema costituzionale in modo da far sì che ogni parte possa costituire, essa stessa, nei confronti delle altre, il mezzo atto a contenerle entro i limiti costituzionali ad essa concessi" (Federalist Paper No. 51). Madison, quindi, propone un sistema politico basato su una separazione multipla di poteri, orizzontale (tra l'esecutivo, il legislativo e il giudiziario) e verticale (tra il centro e le unità federate). Questo sistema istituzionale avrebbe precluso la formazione di maggioranze permanenti, prevenendo il manifestarsi di una tirannia della maggioranza, ossia l'accumulazione di tutti i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario nelle stesse mani.

La logica di funzionamento delle istituzioni europee è, quindi, anti-egemonica: nessun attore o coalizione di attori può controllare l'intero sistema in modo permanente. Ciò è dovuto al fatto che in essa la funzione del governo è esercitata da istituzioni separate che condividono risorse e potere: ognuna di esse ha la facoltà di esprimere una propria opinione o, addirittura, di porre il veto su un'iniziativa di un'altra istituzione. L'azione di governo è dunque costantemente sottoposta a una seria di controlli e contrappesi che generano una necessaria competizione e cooperazione tra istituzioni diverse nella produzione di beni pubblici.

Insomma, nell'UE la separazione dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario è assai più complessa. Nell'UE, quei tre poteri sono separati sia orizzontalmente sia verticalmente. Per quanto riguarda la dimensione orizzontale, il potere esecutivo è esercitato dalla Commissione europea (che decide in alcuni specifici ambiti e segue l'implementazione delle politiche europee), dal Consiglio europeo (cui spetta il compito di dettare le grandi linee di sviluppo dell'UE) o dal Consiglio dell'UE. Il potere legislativo è esercitato dalla Commissione europea (che ha il potere di iniziativa legislativa), dal Consiglio dell'Unione e dal Parlamento europeo (che lavorano, più o meno, come due Camere di un parlamento bicamerale). Infine, il potere giudiziario è attribuito alla Corte di giustizia dell'UE e alle Corti nazionali.

Dal punto di vista della divisione verticale, è utile ricordare come le diverse istituzioni rappresentino diversi elettorati (o constituencies). Il Parlamento europeo è eletto direttamente dai cittadini ogni cinque anni e rappresenta i loro interessi. I membri del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE rappresentano gli interessi statali e sono eletti in occasione delle elezioni politiche nazionali, le scadenze delle quali variano da Stato a Stato. Infine, la Commissione europea, che rappresenta (in linea di principio) gli interessi sovranazionali, viene nominata attraverso un complesso meccanismo in cui gli Stati membri giocano un ruolo determinante ma su cui, sempre di più, il Parlamento ha saputo ricavarsi degli spazi di influenza.

Insomma, l'UE non ha un singolo organo legi-

slativo, ma piuttosto un processo legislativo nel quale diverse istituzioni – Consiglio dell'UE, Parlamento e Commissione – svolgono ruoli diversi. Analogamente, non c'è un unico organo esecutivo, dato che il potere esecutivo è esercitato, per certi scopi, dal Consiglio dell'UE (che agisce sulla base di una precedente proposta della Commissione), e per altri scopi (ad esempio, nel campo della politica della concorrenza) dalla Commissione.

La complessità del sistema istituzionale e la sua necessità di funzionare con il più ampio accordo possibile è ben esemplificata nel modo di adottare gli atti legislativi.

La procedura legislativa normalmente impiegata è quella "ordinaria", secondo cui:

- La Commissione europea presenta una proposta al Consiglio e al Parlamento europeo;
- Il Consiglio e il Parlamento adottano una proposta legislativa, in prima o in seconda lettura;
- Se le due istituzioni non raggiungono un accordo dopo la seconda lettura, è convocato un comitato di conciliazione;
- Se il testo approvato dal comitato di conciliazione è accettabile per entrambe le istituzioni in terza lettura, l'atto legislativo è adottato;

Se una proposta legislativa è respinta in una fase della procedura o se il Parlamento e il Consiglio non giungono a un compromesso, la proposta non viene adottata e la procedura si conclude.

Risorse
Istituzioni e organi dell'UE https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_it

INTERVISTA

UN ORGANISMO COMPLESSO

David Augscheller (FOS M. Curie) dialoga con *Riccardo Pisoni* (IV G - Liceo L. da Vinci)

Nella sua seconda lezione il Professor Brunazzo si è soffermato sulle istituzioni fondamentali dell'Unione europea: dal Parlamento al Consiglio europeo, dal Consiglio dell'UE alla Commissione, dalla Corte di Giustizia alla Banca centrale europea alla Corte dei conti. Che cosa ti ha più colpito?

L'esposizione del Professor Brunazzo ci ha aiutato anzitutto a orientarci tra le varie istituzioni europee, anche dal punto di vista terminologico: quanti sono oggi i cittadini europei in grado di distinguere tra Consiglio europeo, Consiglio d'Europa e Consiglio dell'UE? Qui ovviamente torna lo spinoso nodo della formazione e al tempo stesso dell'informazione. E d'altra parte bisogna riconoscere che l'articolazione esistente tra tutte queste istituzioni ha senso e anzi si dimostra più produttiva di tanti luoghi comuni correnti.

Non a caso è stato anche ricordato quel bellissimo passo di Jean Monnet in cui si afferma che le idee, come gli uomini, hanno bisogno delle istituzioni per "camminare" attraverso i secoli ...

Noi giovani studenti ci sentiamo invece dire da molti politici che buona parte delle istituzioni europee non solo è superata, ma non fa l'interesse dei cittadini, anzi non serve affatto! Ma in questo modo diventa impossibile distinguere tra una sempre legittima volontà di cambiamento e un approccio strumentale e ideologico: una visione che vorrebbe riportarci all'Europa degli Stati nazionali tipica dell'età moderna, contro qualsiasi forma di cessione di sovranità ad organismi sovranazionali.

Questa tua osservazione critica contro certe "scorciatoie" ideologiche odierne mi sembra molto acuta. In fondo si potrebbe dire che in questi ultimi anni lo stesso concetto di "complessità" è apparso spesso come un inutile orpello della "vecchia politica passata". Ma le cose, per l'appunto, sono … molto più complesse: un conto è voler semplificare, altra cosa è banalizzare ogni cosa fino a ridurre le parole stesse a slogan.

Non a caso il Professor Brunazzo ci ha detto che la prima caratteristica del sistema istituzionale dell'UE è proprio la complessità. Ma ha anche aggiunto che si tratta di una complessità che permette all'UE non solo di sviluppare al proprio interno un dibattito politico ma anche di evolversi e di prendere delle decisioni che sono valide – là dove almeno si è riusciti a raggiungere un buon compromesso – per quasi mezzo miliardo di abitanti appartenenti a ventisette paesi diversi! E senza che alcuna istituzione finisca per annullare l'altra nel lungo periodo!

Non per questo – si è inoltre detto – Il sistema istituzionale europeo ha sempre funzionato bene …

Penso che sarebbe sciocco negare che in certi passaggi cruciali della storia dell'UE si sia arrivati impreparati oppure con eccessive paure; e certo non sempre il compromesso è stato all'altezza della sfida in atto. Ma questo non è un buon motivo per "buttare via il bambino con l'acqua sporca " … Soprattutto se si considera che le istituzioni europee oggi servono un numero di paesi ben maggiore dei sei Stati che nel lontano 1951 hanno dato vita al Trattato della CECA.

Il Professor Brunazzo ha ricordato a questo proposito le analogie esistenti tra il complesso processo decisionale comunitario e quello americano …

Personalmente ho trovato davvero interessante il richiamo a James Madison, il principale architetto

della Costituzione americana: è l'idea di un nesso profondo tra libertà e sistema politico basato su una separazione multipla dei poteri, non solo in senso orizzontale (tra esecutivo, legislativo e giudiziario) ma anche verticale (tra centro e unità federate), in modo da precludere non solo la formazione di maggioranze permanenti ma anche l'egemonia di un'istituzione sulle altre.

Resta la complessità del tutto …

Al punto che può anche avvenire – se ho ben capito – che un organismo come la Commissione europea possa rappresentare (in senso verticale) gli interessi sovranazionali; ma al tempo stesso (in senso orizzontale) essa può esercitare sia il potere di iniziativa legislativa sia un potere esecutivo in alcuni specifici ambiti. Torna così la "complessità" del sistema istituzionale dell'UE: in esso si registrano processi diversi (legislativi, esecutivi, ecc.) nei quali diverse istituzioni – Commissione, Parlamento, Consiglio dell'UE, ecc. – svolgono ruoli diversi. Ciò non toglie, ovviamente, che vi possa essere una procedura legislativa "ordinaria" e come tale più frequentemente impiegata ...

COMPLESSITÀ La complessità è una delle caratteristiche principali della struttura istituzionale dell'Unione Europea ed è tale da non trovare corrispettivi negli Stati democratici o nelle organizzazioni internazionali. Si spiega innanzitutto con il fatto che la politica europea è sempre anche una discussione sulle "regole del gioco", non semplicemente la risposta a questo o a quel problema: tutto ciò in un'Europa che da sei nazioni si è oggi allargata a ventisette e dove si devono continuamente ripensare i meccanismi e le competenze per facilitare gli accordi reciproci e gestire gli eventuali conflitti.

DIVISIONE DEI POTERI Come il sistema politico americano, quello europeo è un sistema in cui non c'è un'istituzione chiaramente identificabile con il governo. Il processo decisionale comunitario è condiviso tra numerose istituzioni reciprocamente separate ma funzionalmente interconnesse. Un po' come avviene appunto negli USA, dove si è affermato un sistema politico basato su una separazione multipla di poteri: orizzontale tra l'esecutivo, il legislativo e il giudiziario; e verticale tra il centro e le unità federate. Si tratta di una logica anti-egemonica che richiama alla mente il meccanismo tipicamente "liberale" – si pensi al pensiero politico di John Locke e Alexis de Tocqueville – di "balance of power".

RIFORME Così come per qualsiasi decisione politica, nessun apparato istituzionale, nemmeno il più potente ed efficiente, può considerarsi eterno. Un'istituzione, del resto, non è mai fine a se stessa ma rimane una costruzione umana che opera nel tempo della storia. Necessita pertanto di continui aggiustamenti. Sta poi alla saggezza del legislatore fare in modo che non si compiano

scelte avventate, magari sotto la pressione delle mode del tempo. Riformare le istituzioni europee non deve dunque spaventarci, ma tutto ciò ha un senso se si riesce anche a valorizzare il significato con il quale l'Europa ha avuto origine: si tratta infatti di un organismo politico nato per essere non solo al di fuori della logica dei "blocchi" ideologici del presente ma anche in costante evoluzione, allo scopo di garantire ai cittadini pace, benessere e giustizia sociale insieme.

STABILITÀ ISTITUZIONALE La cosiddetta "stabilità istituzionale" non può certo essere uno slogan da utilizzare per mascherare abilmente le difficoltà e le crisi del presente. Né questa espressione può valere come sinonimo di immutabilità. In questo senso proprio il fatto che si possa individuare un filo rosso tra le istituzioni europee originarie e quelle presenti non ci può far dimenticare come l'attuale stabilità istituzionale dell'UE sia stata possibile proprio anche in virtù di una straordinaria elasticità e capacità di adattamento nei momenti più difficili della sua storia.

CONSENSO Non c'è potere politico che possa reggere a lungo senza consenso. E non c'è consenso che possa durare senza una politica capace anche di investire nella forza dell'innovazione istituzionale. Nel contesto dell'UE le istituzioni originali hanno, in molti casi, cambiato nome e ruolo; inoltre, nel corso del tempo, il numero delle istituzioni è andato crescendo. Tuttavia, nel suo complesso, il sistema istituzionale europeo è cambiato meno di quanto ci sarebbe potuti aspettare. Il motivo di questa continuità risiede in un'importante caratteristica dell'intera impalcatura istituzionale europea: la ricerca del consenso, sia rispetto alla volontà dei singoli cittadini dei vari paesi dell'UE, sia rispetto al fatto che tutte le diverse istituzioni hanno bisogno del contributo delle altre per prendere delle decisioni.

3. PUNTI DI FORZA DELL'UNIONE EUROPEA

"L'unità dell'Europa era un sogno di pochi. Divenne una speranza per molti. Oggi è una necessità per tutti noi."

Konrad Adenauer, 1954

LEZIONE

PUNTI DI FORZA DELL'UNIONE EUROPEA

Marco Brunazzo (Università di Trento)

Chiedersi quali siano i punti di forza dell'Unione europea è come chiedersi quali siano i vantaggi che derivano da essa e se la sua esistenza sia ancora attuale. Non sono questioni banali. Oggi sempre più cittadini criticano l'Unione europea. La accusano di essere distante da essi, di essere lenta, di non fare abbastanza, di essere controllata da interessi economici non sempre trasparenti e via discorrendo. E allora? Vi sono giustificazioni, oggi come oggi, all'esistenza dell'Unione europea?

Lasciamo che a rispondere a questa domanda sia un quotidiano britannico molto seguito, "The Independent"

Il 21 marzo 2007, in occasione del cinquantenario della firma del Trattato di Roma, questo giornale ha pubblicato una lista di cinquanta motivi per cui vale la pena amare l'Unione europea. Eccoli:

1. La fine della guerra tra le nazioni europee
2. La democrazia è ora fiorente in 27 paesi
3. Paesi una volta poveri, come l'Irlanda, la Grecia e il Portogallo stanno ora prosperando
4. La creazione del più grande mercato interno al mondo
5. Diritti senza precedenti per i consumatori europei
6. Cooperazione continentale in materia di immigrazione
7. Cooperazione in materia di crimini, attraverso Europol
8. Leggi che rendono più semplice per i britannici l'acquisto di proprietà immobiliari in Europa
9. Spiagge e fiumi più puliti in tutta Europa
10. Quattro settimane all'anno di vacanza retribuita per tutti i lavoratori in Europa
11. No alla pena di morte (è incompatibile con l'essere membri dell'UE)
12. Competizione tra aziende private significa telefonate meno care
13. Una piccola burocrazia comunitaria (24.000 impiegati, meno della BBC)
14. I francesi sono tornati a mangiare carne britannica
15. Le lingue minoritarie come l'irlandese, il gaelico e il catalano sono ora riconosciute e protette
16. L'Europa sta contribuendo a salvare il pianeta con tagli regolari di CO2
17. Una moneta comune da Bantry a Berlino (tranne la Gran Bretagna)
18. Divieto di soggiorno in tutta Europa per tiranni come Robert Mugabe, leader dello Zimbabwe
19. L'UE dà due volte gli aiuti dati dagli USA

per i paesi in via di sviluppo
20. Standard di sicurezza stringenti per le automobili, i bus e gli aerei
21. Assistenza medica gratuita per i turisti
22. I peacekeepers europei operano in posti pericolosi in tutto il mondo
23. Il mercato unico europeo ha comportato voli poco costosi per un gran numero di persone, e una nuova ricchezza per città prima dimenticate
24. Introduzione del passaporto per gli animali
25. Ora si impiegano solo 2 ore e 35 minuti per andare da Londra a Parigi con l'Eurostar
26. La prospettiva di adesione all'UE ha prodotto la modernizzazione della Turchia
27. Poter fare acquisti senza frontiere ha dato più potere ai consumatori di cambiare i mercati
28. Voli e programmi di studio meno costosi significano maggiore mobilità per i giovani europei
29. Le etichette sui cibi sono molto più chiare
30. Nessun estenuante controllo alle frontiere (a parte in Gran Bretagna)
31. Risarcimenti per passeggeri i cui voli sono in ritardo
32. Stretto divieto di test su animali per l'industria dei cosmetici
33. Maggiore protezione per la fauna e la flora europee
34. Il fondo di sviluppo regionale ha aiutato aree povere della Gran Bretagna
35. Le patenti di guida europee sono ora riconosciute in tutta l'UE
36. I britannici si sentono ora molto meno insulari
37. Le banane europee restano storte, nonostante le paure degli scettici
38. Forte crescita economica, nell'ultimo anno maggiore di quella americana
39. Il mercato unico ha portato i migliori giocatori di calcio del continente in Gran Bretagna
40. La legislazione in materia di diritti umani ha protetto i diritti degli individui
41. Il Parlamento europeo fornisce un controllo democratico su tutte le leggi europee
42. L'UE dà maggior potere, e non meno, agli stati-nazione
43. L'UE può diventare un contrappeso al potere di USA e Cina
44. L'immigrazione europea ha dato la spinta all'economia britannica
45. Gli europei parlano sempre più lingue – eccetto i britannici, che ne parlano meno
46. L'Europa ha offerto alla Gran Bretagna un esempio di come finanziare efficacemente un servizio sanitario nazionale
47. I ristoranti britannici sono ora molto più cosmopoliti
48. Mobilità totale per i professionisti in Europa
49. L'Europa ha rivoluzionato le abitudini britanniche in fatto di cibo e cucina
50. Liste come questa fanno impazzire gli euroscettici

Come si può vedere da questa lista, i punti di forza dell'UE sono di vari tipo. Dal punto di vista dei diritti dei cittadini, l'UE è stata un grande motore di modernizzazione. L'UE vigila affinché negli Stati membri siano impedite svolte autoritarie e siano limitati i diritti democratici. Inoltre, le sentenze della Corte europea di giustizia sono state essenziali per ampliare i diritti dei singoli cittadini in materie come la parità di trattamento tra persone di genere diverso, la tutela dei dati personali, i diritti dei consumatori. La Corte di giustizia si è più volte impegnata anche per la promozione dei diritti degli studenti. Per esempio, nel 2004 e nel 2005 la Corte ha condannato il Belgio e l'Austria perché discriminavano i diplomati di altri Stati membri impedendo loro di accedere alle loro università alle stesse condizioni riservate ai diplomati belgi e austriaci. Negli stessi anni, la Corte ha anche stabilito che uno Stato membro non può rifiutare un prestito per finanziare gli studi o una borsa di studio agli studenti che risiedono nel suo territorio e soddisfano i requisiti per potervi soggiornare. Nel 2012 ha perfino condannato l'Austria perché discriminava gli studenti provenienti da altri Stati membri, in quanto solo gli studenti i cui genitori percepivano assegni familiari austriaci potevano beneficiare delle tariffe di trasporto ridotte.

L'UE è da sempre attenta anche alla promozione dei diritti fondamentali sul piano internazionale. Per esempio, impone ai paesi che vogliono aderirvi il "rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini" (art. 2 TUE). Non solo. L'UE usa la politica del commercio verso i paesi terzi come uno strumento di promozione dei diritti umani in varie parti del mondo, subordinando la firma degli accordi al rispetto, per esempio, dei diritti dei lavoratori.

Sul piano economico, i vantaggi dell'esistenza dell'UE sono ancora più evidenti, anche se molti cittadini nemmeno sanno che quei vantaggi di cui beneficiano derivano dall'UE. I cittadini dell'UE hanno la possibilità senza precedenti di viaggiare, vivere e lavorare nei paesi dell'UE di loro scelta. Possono comparare i prezzi dei prodotti e dei servizi e acquistare quelli meno cari. Gli standard europei a difesa della salute dei consumatori sono tra i più elevati al mondo, e, spesso, sono criticati dalle multinazionali proprio per la serietà con cui vengono fatti rispettare. L'UE garantisce ai propri cittadini anche migliori condizioni di acquisto e una maggiore possibilità di scelta grazie alla sua politica della concorrenza. Per esempio, a partire dagli anni Ottanta, l'UE ha iniziato a promuovere la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni permettendo una riduzione dei prezzi dei servizi come, ad esempio, il costo delle chiamate interurbane e internazionali. Il 15 giu-

gno 2017, grazie all'impegno dell'UE, sono state definitivamente abolite le tariffe di roaming per le chiamate, i messaggi e i dati, consentendo così a chi si reca in un altro Stato membro dell'UE di utilizzare i propri telefoni cellulari più di quanto accadesse prima.

Sempre dal punto di vista economico, vale anche la pena ricordare che l'UE stanzia parti importanti del suo bilancio per aiutare gli agricoltori, le regioni in ritardo di sviluppo, quelle che devono affrontare importanti processi di ristrutturazione industriale e i territori che devono fare i conti con disastri naturali. L'azione della Banca centrale europea, ad esempio, è stata determinante in alcuni momenti cruciali della crisi economica del 2008-2011 e della crisi COVID-19 del 2020, fermando la speculazione sui titoli di Stato e impedendo il fallimento di numerosi paesi.

È tutto oro quel che luccica? Sicuramente no. Infatti, dopo nemmeno dieci anni da quando "The Independent" ha pubblicato la lista sopra riportata, i cittadini britannici hanno votato in maggioranza per uscire dall'UE. Ciò non deve in ogni caso offuscare il fatto che l'Europa di oggi è come la conosciamo anche grazie all'azione dell'UE.

Risorse
Cosa fa per me l'Europa https://what-europe-does-for-me.eu/it

INTERVISTA

UN'ISTITUZIONE ALLA QUALE VOLER BENE

Winfried Engeser (Gymnasium Sonthofen) dialoga con

Martina Franchi (IV G – Liceo L. da Vinci)

Oggi il Professor Brunazzo ha messo in evidenza i punti di forza dell'UE. Qual è stata la tua reazione?

Le sembrerà forse strano, ma ho pensato anzitutto che alla mia generazione, in particolare in questi ultimi anni, hanno raccontato soprattutto quello che "non va nell'Unione europea". Del resto, quante volte i governi nazionali, quando hanno avuto problemi interni, hanno detto ai loro cittadini che "era colpa dell'Europa"? E quante volte hanno scaricato sull'Europa decisioni interne necessarie ma impopolari? Poi è arrivata la pandemia di COVID-19 … e molti giovani hanno scoperto che oggi l'Italia sta ancora in piedi grazie anzitutto alla tanto vituperata "Europa".

In effetti, già in alcuni momenti cruciali della crisi economica del 2008-2011 l'azione della Banca centrale europea è stata determinante per fermare la speculazione sui titoli di Stato e impedire il fallimento di numerosi paesi. Nel frattempo, la nuova Commissione europea ha finalmente "cambiato passo" anche nella politica economica rispetto alla strategia della precedente Commissione presieduta da Juncker …

Nel sottolineare questo "cambio di passo" con la nuova Commissione a presidenza von der Leyen, il Professor Brunazzo ha anche invitato a chiedersi quale governo nazionale potrebbe affrontare da solo una crisi economica mondiale così grave come quella presente! Io penso che le nuove generazioni dovrebbero porsi questa domanda. Senza per questo pensare che Bruxelles abbia sempre ragione! Devo poi constatare che in molti paesi europei – Italia compresa – siamo ancora lontani

dal poter immaginare una donna a capo del governo nazionale. Ci vorrà tempo, perché ci troviamo anzitutto di fronte a un problema culturale.

Sempre il Professor Brunazzo ha citato una lista di 50 motivi per cui vale la pena di amare l'Unione europea ...

L'iniziativa presa nel 2007 dal giornale britannico "The Independent" mi sembra ancora molto utile e attuale, per almeno due motivi. In primo luogo, perché penso che non ci sia futuro senza la conoscenza del presente e del passato; in secondo luogo, perché il sentimento nazionale è importante ma non basta a far crescere un diffuso "sentimento europeo", specialmente in tempi di crisi. A questo proposito, mi ha molto colpito il passaggio in cui il Professor Brunazzo ci ha detto che i cittadini europei non hanno solo bisogno di una politica economica o estera condivisa ma anche di una "narrazione" comune: una "narrazione" fatta non solo di dati e fatti, ma anche di emozioni e sogni collettivi.

È anche vero che la lista di "The Independent" è del 2007 e che paesi come l'Italia sono oggi attraversati da una profonda crisi che certo non emerge nelle 50 motivazioni.

È una giusta osservazione, ne abbiamo discusso anche in classe dopo la lezione del professor Brunazzo. In ogni caso resta la domanda già sollevata prima: cosa sarebbe oggi dell'Italia senza l'ombrello protettivo dell'Unione europea? Occorre inoltre precisare che la lista di "The Independent" evidenzia molti aspetti positivi che valgono ancora oggi così come nel 2007.

Ad esempio?

Nella lezione del Professor Brunazzo è stato più volte sottolineato come l'UE sia da sempre attenta alla promozione dei diritti dei cittadini così come dei diritti democratici: si è fatto riferimento, ad esempio, a materie quali la parità di trattamento tra persone di genere diverso, la tutela dei dati personali o i diritti dei consumatori. Ho poi appreso che la Corte europea di giustizia si è più volte impegnata anche per la promozione dei diritti degli studenti in modo di evitare discriminazioni tra i vari Paesi membri dell'UE. E ancora che i paesi che intendano aderire all'UE devono rispettare tutta una serie di criteri che vanno nella direzione della tolleranza, della giustizia e della solidarietà. Tutte cose molto impegnative soprattutto per società che alle spalle hanno avuto una lunga storia di regimi autoritari o addirittura dittatoriali.

Torna l'esigenza di una informazione più sistematica e aggiornata sin dagli anni in cui si va a scuola …

In effetti, molti giovani non sanno che molti vantaggi dei quali beneficiano derivano dall'UE. Eppure, gli standard europei a difesa della salute dei consumatori sono tra i più elevati al mondo, e, spesso, sono criticati dalle multinazionali proprio per la serietà con cui vengono fatti rispettare. Per noi studenti, non è certo cosa da poco il fatto che, già negli anni Ottanta, l'UE abbia iniziato a promuovere la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni. Tutto ciò ha permesso una riduzione dei prezzi dei servizi come, per esempio, il costo delle chiamate interurbane e internazionali e l'abolizione delle tariffe di roaming per le chiamate, i messaggi e i dati.

PAROLE CHIAVE

PUNTI DI FORZA DELL'UNIONE EUROPEA

DIRITTI POLITICI Sono quei diritti che l'Unione Europea riconosce ai propri cittadini in possesso di diritto di voto affinché essi possano partecipare attivamente alla vita politica e alla formazione delle decisioni pubbliche quotidiane. Più in generale, l'UE vigila affinché negli Stati membri non sia limitato alcun diritto democratico.

Come riportato negli articoli 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali – nota anche come Carta di Nizza – ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto.

VANTAGGI Sul piano economico, i vantaggi dell'esistenza dell'UE sono evidenti, anche se molti cittadini non sanno che moltissimi vantaggi di cui beneficiano derivano proprio dall'UE. I suoi cittadini hanno la possibilità senza precedenti di viaggiare, vivere e lavorare nei Paesi dell'UE di loro scelta. Possono tra l'altro comparare i prezzi dei prodotti e dei servizi e acquistare quelli meno cari. Gli standard europei a difesa della salute dei consumatori sono tra i più elevati al mondo. L'UE garantisce ai suoi cittadini anche migliori condizioni di acquisto e una maggiore possibilità di scelta grazie alla sua politica della concorrenza. Sempre dal punto di vista economico, vale infine la pena ricordare che l'UE stanzia parti importanti del proprio bilancio per aiutare gli agricoltori, le regioni in ritardo di sviluppo, quelle che devono affrontare importanti processi di ristrutturazione industriale e i territori che devono fare i conti con disastri naturali.

IMPORTANZA DELL'EUROPA NEL MONDO L'importanza dell'Unione Europea nel mondo è considerevole. Si tratta della maggiore economia del mondo: più in particolare, l'UE è il primo esportatore di manufatti e servizi così come il più grande mercato di importazione per oltre cento Paesi. A tutto ciò concorre senz'altro l'utilizzo di una moneta comune almeno per 19 Paesi su 27 – si parla di circa 340 milioni di cittadini UE, pari al 75% della popolazione totale. L'UE svolge inoltre un ruolo importante nel mondo in molti campi: ad esempio, nella diplomazia, lavorando a favore delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto a livello internazionale. Non a caso i suoi Stati membri rappresentano il primo donatore di aiuti umanitari del mondo. Non solo. L'UE utilizza la politica del commercio verso i Paesi terzi come uno strumento di promozione dei diritti umani in varie parti della Terra, subordinando la firma degli accordi al rispetto, per esempio, dei diritti dei lavoratori.

4. SFIDE DELL'UNIONE EUROPEA

"L'Europa esiste, ma è incatenata, sono questi ferri che bisogna spezzare, le nostre strutture politiche accusano terribilmente la loro arteriosclerosi … Per unire l'Europa, vi è forse più da distruggere che da edificare; gettar via un mondo di pregiudizi, un mondo di pusillanimità, un mondo di rancori … Parliamo, scriviamo, insistiamo, non lasciamo un istante di respiro; che l'Europa rimanga l'argomento del giorno … Quale deve essere la nostra parola d'ordine? A mio parere, l'unione nella varietà, la varietà delle forze naturali e storiche ..."

Alcide De Gasperi, 1953

LEZIONE

SFIDE DELL'UNIONE EUROPEA

Marco Brunazzo (Università di Trento)

Quando i leader europei si sono incontrati a Roma il 25 marzo 2017 per celebrare il 60° anniversario del Trattato di Roma, l'atmosfera era più cupa che celebrativa. Solo pochi giorni prima, il governo britannico aveva annunciato che avrebbe invocato l'art. 50 TUE il 29 marzo, facendo partire il conto alla rovescia di due anni per lasciare l'UE. C'era molto da celebrare a Roma, ma la coincidenza delle crisi finanziaria, migratoria e della Brexit, insieme all'asprezza delle relazioni transatlantiche dopo l'arrivo di Donald Trump alla Casa Bianca il 20 gennaio, proprio nel momento in cui i confini orientali e meridionali dell'UE mostravano segni di turbolenza, hanno gettato un'ombra sui festeggiamenti.

I leader politici europei e nazionali avrebbero potuto pensare a Jean Monnet per trovare una soluzione. Il diplomatico francese, tra i padri fondatori dell'UE, aveva scritto nelle sue memorie: "Ho sempre pensato che l'Europa si sarebbe fatta nelle crisi e che sarebbe stata la somma delle soluzioni che si sarebbero trovate per queste crisi". Monnet si aspettava che le élite europee avrebbero sempre scelto l'integrazione anche nei momenti difficili, quando lo status quo non sarebbe stato sufficiente per risolvere i problemi e quando l'unica alternativa sarebbe stata quella di invertire il processo di creazione di un'Unione sempre più stretta. Tuttavia, occorre oggi domandarsi se la natura delle crisi che l'UE si trova ad affrontare nei primi decenni del ventunesimo secolo sia diversa e se, per la prima volta, non ci si trovi di fronte a una reale possibilità di dis-integrazione dell'UE. La crisi prodotta dal COVID-19 ha spinto all'ennesima potenza questa sfida.

Oggi l'UE si trova a risolvere alcuni dilemmi esistenziali. Il primo è quello tra solidarietà e rispetto delle regole. L'appello di Winston Churchill per gli Stati Uniti d'Europa nel 1946 era un appello agli Stati europei affinché abbandonassero la rivalità, creata dalla difesa degli interessi nazionali, che aveva portato alla guerra, per trovare il modo di esprimere aiuto e sostegno reciproco nell'affrontare problemi comuni. Per diverse ragioni, nella maggior parte della storia dell'integrazione europea, gli Stati membri hanno considerato il proprio interesse nazionale come coincidente con l'integrazione. Non sempre, però, è stato così. Ad esempio, negli anni Ottanta, il governo britannico di Margaret Thatcher ha ritenuto che le norme di bilancio dell'UE e la Politica Agricola Comune penalizzassero il Regno Unito in modo sproporzionato: il fatto che il suo Paese avesse un ampio settore dei servizi e un settore agricolo relativamente piccolo lo avevano reso un contribuente netto del bilancio dell'UE e un beneficiario limitato della

PAC. In quel caso, gli altri Stati membri hanno ceduto di fronte alle pressioni e hanno accettato una riduzione del contributo britannico al bilancio dell'UE.

La natura delle sfide che l'UE deve affrontare oggi può rendere difficile garantire che la solidarietà tra Stati membri e il rispetto delle regole possano conciliarsi con l'attuale architettura istituzionale e politica. Ad esempio, la crisi migratoria ha evidenziato che la reale necessità di ripartire l'onere dell'accoglienza tra gli stati membri non è coerente con le norme dell'UE. Alcuni stati membri si sono opposti al progetto di trasferimento dei migranti invocando il Regolamento di Dublino e affermando che l'allontanamento da quanto scritto in esso avrebbe messo in discussione non solo la gestione delle frontiere esterne dell'UE ma anche la libera circolazione delle persone all'interno dell'area di Schengen. Se la base dell'integrazione è il rispetto delle regole, il rispetto delle regole in questo caso ha mostrato di andare a discapito della solidarietà.

Vi sono ragioni convincenti per sostenere che un'unione di stati sovrani deve basarsi sul rispetto per le regole più che su calcoli politici, compresi quelli imperniati sui rapporti di potere (Fabbrini 2017): gli Stati più piccoli devono essere sicuri che gli Stati più grandi e più potenti si sentano vincolati dalle regole e non usino la loro forza economica e politica per applicarle solo quando siano funzionali ai loro interessi; gli Stati più grandi, specialmente quelli più ricchi, devono sentire che far parte di un'unione non significa doversi accollare i costi quando gli Stati membri più piccoli non rispettano le regole. D'altro canto, il principio di solidarietà impone agli Stati membri di avere obblighi reciproci, proprio perché hanno accettato di essere governati in base alle stesse regole. Inoltre, gli Stati riconoscono che non deterranno un'autorità esclusiva all'interno dei propri confini, ma anche che, in cambio, potranno contare su risposte comuni e coordinate in caso di crisi. La questione aperta nell'UE ha costantemente riguardato i vantaggi e i costi della solidarietà reciproca ed eventualmente a quali condizioni essa avrebbe dovuto essere concessa.

Il secondo dilemma esistenziale per l'UE coincide con la scelta tra interessi e valori. L'UE si è sempre considerata un attore politico speciale, in grado di esprimere un potere politico peculiare. L'integrazione europea doveva costituire una soluzione originale al problema dell'ordine politico in Europa e nel sistema internazionale, diverso da quello fondato sul potere sovrano dello Stato nazionale. Per questo, l'UE aveva considerato i concetti tradizionali come quello di sovranità e di interesse nazionale non come principi organizzativi ma come fattori politici all'origine di conflitto e instabilità. Come alternativa, l'UE era e mirava ad essere un ordine politico basato su valori condivisi e non su interessi contrastanti; valori che erano radicati nei principi e

nelle istituzioni della democrazia liberale. L'UE doveva costituire un potere civile o normativo, non usare il proprio potere materiale per costringere altri Stati a comportarsi secondo le sue preferenze.

L'instabilità politica ai confini meridionali e orientali dell'UE, il cambiamento degli equilibri di potere in direzione dell'Asia e l'erosione dell'alleanza transatlantica sono solo alcuni degli sviluppi che costringono l'UE e gli Stati membri a scegliere tra gli interessi strategici e i valori che hanno definito l'integrazione europea. Spesso l'UE è stata in grado di negoziare un equilibrio tra i due, ma molte delle pressioni attuali rendono difficile non compiere una scelta chiara. La crisi migratoria, ad esempio, ha sollevato interrogativi sull'esistenza di una solidarietà sufficiente tra gli Stati membri che consenta di mantenere aperte le frontiere interne. Questa crisi ha costretto l'UE ad accordi che, secondo la maggior parte dei gruppi che si battono per la difesa dei diritti umani e delle agenzie per l'immigrazione, metteranno a rischio la sopravvivenza di centinaia di migliaia di migranti.

Lo scontro tra i valori e ciò che è politicamente opportuno è evidente non solo nelle relazioni con il resto del mondo, ma anche nelle questioni interne. Nell'ultimo decennio, la problematica relativa allo sviluppo della democrazia liberale in alcuni Stati membri, in particolare in quelli che hanno aderito all'Unione dopo il 2004, si è trasformata in una preoccupazione pressante. L'Ungheria è diventata un caso particolarmente difficile da ignorare perché il governo di Viktor Orbán ha iniziato a limitare la libertà di stampa, ha voluto la prima chiusura di un'università per motivi politici nell'Europa del dopoguerra e ha minato lo Stato di diritto: è arrivato perfino a elogiare apertamente quella che ha definito la "democrazia illiberale". Tuttavia, le istituzioni dell'UE hanno risposto in modo relativamente debole, compreso il Parlamento europeo, che di norma è stata la più decisa tra le istituzioni nella difesa dei valori fondamentali dell'UE. Ci sono state ragioni politiche e geo-strategiche per non voler affrontare direttamente il governo ungherese, ma ciò ha significato anche che l'argomento secondo cui l'UE rappresenta un diverso tipo di potere politico era privo di contenuto in molte parti d'Europa. I leader europei sono consapevoli di dover affrontare la sfida di come tracciare un futuro per l'UE di fronte alla crescente incertezza interna e internazionale. In previsione del Consiglio di Roma del marzo 2017 per celebrare i sessant'anni del Trattato di Roma, la Commissione (2017) ha prodotto un documento intitolato *Libro bianco sul futuro dell'Europa*. A dimostrazione della mancanza di certezze sul futuro, e al contrario di quanto fecero i padri fondatori nel 1950, il *Libro bianco* non propone una via da seguire: esso si limita a delineare cinque possibili scenari.

1. *Scenario 1 - Avanti così:* Questa opzione comporta i minori problemi politici e si basa

sulla premessa secondo cui l'UE è sopravvissuta alle peggiori sfide economiche e politiche dell'ultimo decennio. Propone un processo di cambiamento progressivo per migliorare il mercato unico, il funzionamento della moneta unica, i trasporti e le infrastrutture digitali senza importanti riforme istituzionali.

2. *Scenario 2 - Solo il mercato unico:* Secondo questa opzione, l'UE concentra la propria attenzione sul mercato unico, garantendo una circolazione senza attriti di beni e servizi attraverso le frontiere, ma non garantisce più la libera circolazione delle persone. L'accento limitato sul mercato unico implica che gli Stati membri non cercheranno una politica comune e coordinata in materia di asilo, demandando ai singoli Paesi le politiche frontaliere.
3. *Scenario 3 — Chi vuole di più fa di più:* Il terzo scenario possibile è, per certi versi, la continuazione dello stato attuale dell'UE. Infatti, il Libro bianco sostiene che è possibile andare "avanti così" per grandi questioni politiche (come nello Scenario 1), ma poi aggiunge un "eccetto" per quegli Stati che intendano andare oltre. Questo approccio flessibile ha il vantaggio di mantenere uniti i 27 su questioni chiave sulle quali sono d'accordo, come le quattro libertà e il mercato unico. Permette anche agli Stati membri che vogliano portare avanti l'integrazione di poterlo fare, nell'ambito dei trattati e delle istituzioni esistenti, senza essere ostacolati dagli altri.
4. *Scenario 4 - Fare meno in modo più efficiente:* Secondo questo scenario, nel 2025 l'UE sarà l'ombra di ciò che è oggi, ma realizzerà ciò che fa in modo tempestivo. Il Libro bianco ritorna a definire il mercato unico come l'unico settore in cui i 27 membri cercano di continuare a cooperare, riducendo gradualmente l'integrazione in altri settori. Tra i settori che tornerebbero di competenza esclusiva nazionale vi sarebbero le questioni legate allo sviluppo regionale e agli aiuti di Stato.
5. *Scenario 5 — Fare molto di più insieme:* Questo scenario affonda le sue radici nella convinzione di Jean Monnet che sarebbero state le crisi a costruire un'unione politica. Si basa sull'argomento avanzato da molti leader politici e funzionari dell'UE secondo cui se l'UE, nella sua forma attuale, non è attrezzata per affrontare le numerose crisi che si trova di fronte, tantomeno lo sono gli Stati membri da soli. L'unica via da seguire è quindi compiere passi coraggiosi per iniziare a creare una vera unione politica, con il potere di generare risorse proprie e distribuirle attraverso un processo politico basato su un consenso diffuso.

Risorse

S. Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2017
Il dibattito sul futuro dell'UE https://ec.europa.eu/info/strategy/future-europe_it

INTERVISTA

GUARDANDO AL FUTURO

Giuseppe Zorzi (Liceo L. da Vinci) dialoga con

Lucrezia Torre e *Chiara Venturato* (VI G – Liceo L. da Vinci)

Oggi il Professor Brunazzo ci ha ricordato il bellissimo passo di Jean Monnet in cui il diplomatico francese riconosce proprio nei momenti di crisi una grande opportunità per compiere scelte politiche coraggiose capaci di cambiare in meglio l'Europa …

Ci ha anche ricordato come in questi ultimi anni gran parte della classe politica europea sembra aver smarrito lo spirito lungimirante di questo passo. Persino la celebrazione del 60° anniversario dei Trattati di Roma, il 25 marzo 2017, è avvenuta in un'atmosfera più cupa che celebrativa. Certo, la coincidenza della crisi finanziaria, della crisi migratoria e della Brexit non ha aiutato!

Oggi l'UE si trova a risolvere alcuni dilemmi esistenziali, il primo dei quali è quello tra solidarietà e rispetto delle regole …

Il prof. Brunazzo ha sottolineato come per diverse ragioni, per la maggior parte della storia dell'integrazione europea, gli Stati membri abbiano considerato il proprio interesse nazionale come coincidente con l'integrazione: in alcuni momenti ciò li ha portati ad accettare di buon grado di sacrificare i loro interessi immediati per poter soddisfare le esigenze di uno dei partner. Ma è stato anche ricordato che non sono mancati momenti in cui alcuni Paesi – come ad esempio la Gran Bretagna ai tempi del governo Thatcher – hanno ritenuto che le politiche dell'UE non tutelassero sufficientemente il loro particolare interesse nazionale.

Il Professor Brunazzo ha anche spiegato come sia sempre più difficile trovare un punto di equilibrio tra il principio di solidarietà, il rispetto delle regole e l'attuale architettura istituzionale e politica dell'UE …

Tutti noi abbiamo visto cosa è avvenuto in occasione della crisi migratoria. Alcuni Stati membri si sono opposti al progetto di trasferimento dei migranti invocando il Regolamento di Dublino, dunque la normativa UE. Noi pensiamo che quando il rispetto delle regole entra in conflitto con la solidarietà può accadere di tutto. Non è questo lo spirito con cui è nata la nuova Europa nel secondo dopoguerra! Regole condivise e solidarietà reciproca devono poter camminare insieme.

Veniamo allora a quello che è stato definito il "secondo dilemma esistenziale per l'UE": la scelta tra interessi e valori. Quanto è avvenuto in questi ultimi anni – si pensi ad esempio alla già citata crisi migratoria – ha portato gli Stati membri a scegliere tra i propri interessi strategici e i valori che hanno definito l'integrazione europea …

Noi naturalmente ci chiediamo come l'UE possa accettare accordi che mettano a rischio la sopravvivenza di centinaia di migliaia di migranti. Certo è che le attuali divisioni interne sulla questione dell'emigrazione rendono impossibile trovare una terza via che possa essere "strategica" e "più umana" al tempo stesso.

A complicare ancor più le cose è lo scontro tra i valori e ciò che è politicamente opportuno. Nell'ultimo decennio, la questione dello sviluppo della democrazia liberale in alcuni Stati membri, soprattutto in quelli che hanno aderito all'Unione dopo il 2004, è diventata una preoccupazione pressante. Basterebbe pensare all'Ungheria di Viktor Orbàn.

Per noi nessuna ragione politica o geo-strategica può giustificare le decisioni di un governo che limita la libertà di stampa, chiude un'università per motivi politici e arriva addirittura ad elogiare la possibilità di una "democrazia illiberale". E si tratta di un governo che fa parte a pieno titolo dell'UE!

Classe IV G, Liceo Scientifico L. da Vinci, Trento

Nel 2017 la Commissione ha prodotto un documento intitolato Libro bianco sul futuro dell'Europa. A dimostrazione della mancanza di certezze sul futuro, e al contrario di quanto hanno fatto i padri fondatori nel 1950, il "Libro bianco" non propone una via da seguire: esso si limita a delineare cinque possibili scenari. Voi cosa ne pensate?

A noi sembra che non si possa più andare avanti come negli ultimi dieci anni, per piccoli passettini; serve uno scossone radicale per iniziare a creare una vera unione politica. Se poi questo scenario non fosse da subito praticabile, noi non saremmo contrari alla possibilità che alcuni Stati membri possano portare avanti l'integrazione nell'ambito dei trattati e delle istituzioni esistenti, senza essere ostacolati dagli altri …

DILEMMI Il termine "dilemma" porta con sé la necessità di scelta tra due contrastanti soluzioni quando ogni altra via d'uscita sia esclusa. Oggi anche l'UE si trova di fronte ad alcuni grandi dilemmi. Il primo è quello tra solidarietà e rispetto delle regole. Come ha più volte dimostrato la crisi migratoria, è sempre più difficile trovare un punto di convergenza tra solidarietà che lega gli Stati membri, rispetto della normativa dell'UE e la sua architettura istituzionale e politica.

Il secondo dilemma esistenziale per l'UE coincide con la scelta tra interessi e valori. Così, ad esempio, la spinosa questione migratoria ha sollevato interrogativi riguardo alla possibilità di conciliare i valori per cui è nata l'Unione europea e gli interessi nazionali degli stati membri.

La soluzione a questi due dilemmi determinerà in gran parte il futuro dell'Unione europea.

SOLIDARIETÀ Il principio di solidarietà è diretto a garantire il benessere dell'Unione Europea (UE) attraverso l'adempimento degli obblighi di ordine economico, politico e sociale da parte di tutti gli Stati membri. Il Trattato di Lisbona del 2007 (in vigore dal 2009) ha introdotto un'esplicita clausola di solidarietà (art. 222) che prevede l'obbligo per i paesi dell'UE di agire congiuntamente qualora un paese dell'UE sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. Le modalità di attuazione della clausola di solidarietà sono decise dal Consiglio dell'Unione Europea a maggioranza qualificata, salvo che le misure da adottare ricadano nel settore della difesa, nel qual caso è richiesta l'unanimità.

REGOLE Un'unione di Stati sovrani deve basarsi sul rispetto per le regole più che su calcoli politici: gli Stati più piccoli devono essere sicuri che gli Stati più grandi e più potenti si sentano vincolati dalle regole e non usino la loro forza economica e politica per applicarle solo quando sono funzionali ai loro interessi; gli Stati più grandi, specialmente quelli più ricchi, devono sentire che far parte di un'unione non significa doversi accollare i costi quando gli Stati i membri più piccoli non rispettano le regole. D'altro canto, il principio di solidarietà impone agli Stati membri di avere obblighi reciproci, proprio perché hanno accettato di essere governati in base alle stesse regole. Gli Stati , in altre parole, riconoscono che non deterranno un'autorità esclusiva all'interno dei loro confini, ma anche che, in cambio, potranno contare su risposte comuni e coordinate in caso di crisi.

INTERESSI I padri fondatori dell'Europa non hanno mai sottovalutato il peso degli interessi nazionali. Erano anzi convinti che fosse nell'interesse degli Stati nazionali aderire al nuovo progetto europeo al fine di garantire a tutti pace, benessere e democrazia. Tutto ciò implica necessariamente una qualche forma di cessione di sovranità. Oggi però molti leader politici ritengono che l'interesse nazionale non coincida più con l'integrazione o che comunque non sia più tutelato dalle politiche dell'UE. Più in generale, pesa per tutti un contesto emergenziale legato alla crisi economico-finanziaria di questi ultimi anni, alla crisi migratoria, ai problemi di sicurezza internazionale e oggi anche alla pandemia causata da COVID-19. Con ciò il futuro dell'Europa vede aprirsi una pluralità di scenari molto diversi, in ogni caso impensabili nell'immediato secondo dopoguerra.

VALORI Ogni processo di involuzione costituzionale e democratica dell'UE, così come all'interno dei singoli Stati membri, entra immediatamente in contraddizione con i valori sui quali si fonda l'Unione europea: alcuni, come libertà, eguaglianza e fratellanza hanno le loro radici nella filosofia greca e cristiana, pur trovando nella Rivoluzione francese il contesto politico più propenso alla loro celebrazione. Altri valori, come ad esempio quello della pace, sono divenuti fondativi nell'atto di costituzione della nuova Europa uscita a pezzi dopo due terribili guerre mondiali. Le ripetute crisi di questi ultimi anni a livello planetario costringono sempre più l'UE e gli Stati membri a scegliere tra i propri interessi strategici e i valori che hanno definito l'integrazione europea. A maggior ragione diventano decisive scelte politiche coraggiose, se necessario anche radicali, quanto più possibile condivise.

SCENARI Nei prossimi anni tutti i leader europei dovranno misurarsi con la sfida di come tracciare un futuro per l'UE di fronte alla crescente incertezza interna e internazionale. In previsione del Consiglio di Roma del marzo 2017 per celebrare i sessant'anni del trattato di Roma, la Commissione (2017) ha prodotto un documento intitolato *Libro bianco sul futuro dell'Europa*. A dimostrazione della mancanza di certezze sul futuro, e al contrario di quanto hanno fecero i padri fondatori nel 1950, il *Libro bianco* non propone una via da seguire: esso si limita a delineare cinque possibili scenari. Sarà proprio nella capacità di confrontarsi con questi scenari che si definirà il futuro dell'UE.

5. AUTONOMIA, FEDERALISMO E MINORANZE IN EUROPA

"Chi come me, nato nel 1930, ha vissuto la guerra da ragazzo con tutti i suoi orrori e i suoi stenti, può giudicare per esperienza diretta quale valore rivesta l'Europa unita per la pace e la libertà. A chi non ha fatto quell'esperienza, a chi in Europa conosce solo la pace e a chi con atteggiamento scettico si chiede, per via di alcune questioni ancora aperte e di qualche problema irrisolto, quali vantaggi comporti in realtà l'unificazione dell'Europa, a costoro si deve ricordare, anche oggi e in prospettiva futura, che porta soprattutto una cosa: la pace."

Helmut Kohl, 2013

LEZIONE

AUTONOMIA, FEDERALISMO E MINORANZE IN EUROPA

Jens Woelk (Università di Trento)

Il diritto di decidere: A Hong Kong le proteste contro la Repubblica Popolare Cinese per l'estradizione di cittadini verso la Cina sono in realtà una questione di autonomia e democrazia riguardante la possibilità di mantenere un sistema diverso da quello cinese. Quando l'ex colonia britannica è tornata alla Cina nel 1997, si sono voluti garantire il sistema economico capitalista, la democrazia e i diritti umani, anche in prospettiva futura. Ma ora queste prerogative non sono più tollerate dalla Cina.

Autonomia non significa indipendenza. È piuttosto la libertà di prendere decisioni diverse in un contesto più ampio. Questo contrasta con quella forma di pressione che esige regole uguali per tutti e che può essere necessaria in alcuni settori per garantire i processi di integrazione all'interno di uno specifico Stato.

L'autonomia locale: Il diritto di una comunità locale, di un comune, di decidere sulle questioni locali è una forma esemplare di autonomia e un principio fondamentale di ogni comunità umana. Quali sono i diritti e i limiti delle decisioni sulle questioni locali e sul loro sviluppo? Solitamente si tratta dei limiti imposti dalla Costituzione e dalle leggi generali.

Autodeterminazione democratica: L'autonomia si basa sul principio di autodeterminazione democratica degli individui e delle comunità. Questo è riassunto nel principio "nessuna tassazione senza rappresentanza" che ha le proprie radici nella Rivoluzione americana (Boston Tea Party, 1773). Coloro che sono in qualche modo interessati dalle decisioni che si intendono prendere devono anche essere coinvolti nel processo decisionale, o comunque avere la possibilità di contare su propri rappresentanti in modo che le regole siano accettate da tutti, anche se alla fine in una democrazia è la maggioranza a decidere, non l'unanimità.

Differenze regionali: Un diverso trattamento dei territori può essere dovuto a:

- *fattori di ordine geografico:* si pensi ad esempio a territori insulari come la Groenlandia per la Danimarca, la Sardegna per l'Italia, o ancora, in una cornice del tutto diversa, la Corsica francese;
- *fattori di carattere storico*: San Marino e Monaco sono stati indipendenti per secoli, mentre la Baviera, un tempo indipendente, è diventata parte della Germania, così come la Scozia parte del Regno Unito;
- *fattori di carattere linguistico*: il compromesso sulla determinazione di un confine linguistico è stato fondamentale nel processo di ricostituzione del Belgio in 4

entità autonome: la Vallonia francofona, le Fiandre fiamminghe, la capitale Bruxelles bilingue e una comunità tedescofona ad est. Anche i Paesi Baschi in Spagna e l'Alto Adige/Südtirol in Italia godono dello status di autonomia. Occorre però precisare che le differenze linguistiche non sempre portano all'autonomia, come dimostrano i casi dell'Alsazia-Lorena e della Bretagna in Francia;

- *fattori di carattere economico:* non a caso la Lombardia e il Veneto, due motori dell'economia italiana, hanno chiesto maggiore autonomia.

Le decisioni politiche come base per l'autonomia: Sono decisioni politiche che possono condurre alla formazione degli Stati e all'autonomia. Nessun Paese è lo stesso da Nord a Sud. Così, ad esempio, la Francia ha dipartimenti e ora regioni che sono strutture amministrative; mentre l'Italia ha 20 regioni e la Germania ha 16 Länder, con ampia autonomia, che investe anche i poteri legislativi. Se l'Italia è uno Stato regionale, la Germania è uno Stato federale. Ma entrambi gli Stati hanno un fondamento nell'autonomia dei loro territori. Tuttavia, in Germania i poteri di tutti gli Stati federali sono uguali; in Italia l'autonomia delle regioni è diversa (ordinaria oppure speciale).

Federalismo = autonomia e integrazione: Germania, USA, Canada, Argentina, Brasile, Nigeria, Russia, India e Australia sono tutti Stati federali. Si tratta di Stati spesso molto estesi o popolati. Il federalismo (dal latino foedus, patto o anche trattato) unisce generalmente territori diversi sottoposti a politiche comuni in materia di difesa, politica estera e monetaria; altre questioni sono regolate in modo indipendente dagli Stati membri. Nel caso degli Stati Uniti e della Svizzera, i vari territori che ne fanno parte si sono uniti anche per motivi geografici e contro le minacce esterne. Nonostante tutte le differenze presenti tra gli Stati federali, ci sono sempre due livelli di governo che interagiscono con i cittadini, legiferano o prelevano tasse; tutte questioni che vengono decise dal centro nell'ambito di uno Stato unitario. I due livelli sono coordinati dalla Costituzione e nelle istituzioni, attraverso una seconda Camera del Parlamento o delle conferenze ministeriali; le eventuali controversie fra i livelli di governo sono risolte da una Corte suprema o costituzionale.

La Repubblica Federale di Germania: La Germania fu unificata sotto Bismarck nel 1871, dapprima nella cornice di una confederazione di Stati, poi nei termini di uno Stato federale. La dittatura nazionalsocialista del Terzo Reich rifiutò ogni forma di autonomia, poiché il controllo totale da parte del centro era decisivo per la dittatura. Dopo il 1945 il federalismo fu rilanciato dalle potenze alleate e contribuì alla ricostruzione democratica. La Costituzione federale, la Legge fondamentale (*Grundgesetz*),

adottata nel 1949, fu ratificata dai parlamenti dei vari Länder, non tramite referendum. In Germania i Länder sono responsabili dell'attuazione delle proprie leggi e di quelle federali e detengono ampi ed esclusivi poteri in alcuni settori, come la sicurezza e l'istruzione. Essi partecipano alla legislazione federale attraverso il Bundesrat (una Camera di rappresentanza territoriale nel processo legislativo), con diritto di veto. Questa autonomia si è manifestata anche nelle diverse reazioni dei vari Länder alla crisi pandemica di questi mesi, fino a quando i ministri presidenti dei Länder e il cancelliere non hanno cominciato a coordinarsi sistematicamente.

Regioni ordinarie e speciali in Italia: L'Italia è una Repubblica "una e indivisibile" che "riconosce e promuove le autonomie locali" (art. 5 della Costituzione). Come la Germania, l'Italia fu unificata tardi, nel 1861, ma seguendo il modello unitario francese, nonostante le profonde differenze esistenti tra il nord industriale e il sud agricolo. Dopo la Seconda guerra mondiale, un nuovo Stato regionale con un forte potere centrale ha cercato di garantire sia le differenze locali sia la coesione complessiva dello Stato; si sono formate 5 regioni autonome e, successivamente, 15 regioni ordinarie. Tutte le regioni possono adottare una legislazione, ma solo le regioni autonome hanno poteri esclusivi. A differenza dello Stato federale tedesco, le regioni sono meno rappresentate a Roma. Solo le regioni autonome possono veramente differenziarsi dalle leggi statali e tra loro in maniera non omogenea, come dimostra ad esempio il bilinguismo regolato in modo diverso nelle aree in cui sussistono minoranze, da quelle presenti in Alto Adige e in Valle d'Aosta a quelle radicate in Friuli.

Le minoranze in Italia: L'art. 6 della Costituzione tutela 12 "minoranze linguistiche", rappresentanti lo 0,8% della popolazione. La legge 482/1999 tutela in modo diverso le minoranze più piccole e disperse territorialmente, così come quelle più consistenti e compatte. Queste ultime vivono nelle regioni alpine, in territori annessi nel 1919; successivamente le minoranze linguistiche non vennero affatto riconosciute e furono soggette a politiche di assimilazione da parte del regime fascista, il che spiega l'odierna combinazione di autonomia territoriale e tutela delle stesse minoranze. Le regioni autonome alpine qui in questione sono la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige (con le 2 province autonome di Trento e Bolzano) e il Friuli-Venezia Giulia. Le loro società bilingui e multilingui hanno una maggiore autonomia nell'istruzione e nel settore pubblico.

Maggioranze - Stati - minoranze: I territori nazionali non sono omogenei e quindi le differenziazioni giuridiche consentono soluzioni su misura. Attraverso l'autonomia regionale, le minoranze possono diventare una maggioranza a livello locale o regionale, là dove non

possono più essere messe in minoranza, ma influenzano ogni decisione. Federalismo e autonomia consentono una partecipazione più democratica a diversi livelli di governo: Stato, regione, comune. Questo è importante perché "l'autodeterminazione dei popoli" è riservata alle "nazioni" e le minoranze non possono formare Stati.

Decentramento e integrazione: Ci sono due tendenze sin dalla Seconda guerra mondiale. Il decentramento trasforma gli Stati unitari in Stati regionali (Spagna, Regno Unito) oppure federali (Belgio). Gli Stati federali nascono ora da un processo di "devoluzione" da parte di Stati in origine unitari; il criterio decisivo per un possibile confronto è il grado di potere assegnato ai livelli territoriali inferiori affinché questi possano effettivamente agire in modo più autonomo. La seconda tendenza, che ricorda quella degli Stati federali, riguarda l'integrazione europea: qui si realizzano processi di cooperazione e integrazione tra i vari Stati, molto simili alle dinamiche federali, senza però assistere alla nascita di un nuovo super-Stato. Il Sud-America sta tentando un'integrazione analoga attraverso il Mercosur. Quello che è certo è che l'integrazione europea porta nuove opportunità, e tra queste non possiamo dimenticare la cooperazione transfrontaliera nella regione europea Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino: l'Euregio.

UNITI NELLA DIVERSITÀ

Gli studenti della classe Q 11/12, Gymnasium Sonthofen

Per i nostri studenti la partecipazione alla lezione “a distanza” del professor Jens Woelk è stata utile sotto molti aspetti. Va subito detto che condividere una lezione insieme a tanti studenti e insegnanti di altri Paesi è una grande esperienza. Ma poi l’interesse è aumentato quando il professor Woelk ha iniziato a muoversi con molta competenza tra la lingua madre, il tedesco, l’italiano e l’inglese. Ci è infine stata data la possibilità di essere aggiornati in maniera innovativa sulla struttura dell’edificio europeo. È vero che strutture come quelle federali a noi studenti bavaresi risultano piuttosto familiari, ma è anche vero che nella lezione l’analisi del federalismo è stata condotta a partire da diverse prospettive.

Del resto, il professor Woelk ha iniziato la sua conferenza con uno sguardo ai problemi attuali legati alle richieste di libertà e autonomia della popolazione di Hong Kong. La Repubblica Popolare Cinese sta cercando di intervenire e di mettere in discussione il principio che ammette “un Paese, due sistemi”. Woelk è riuscito a chiarire molto bene come in questa vicenda il concetto stesso di autonomia, il diritto di una comunità a regolare i propri affari attraverso una propria legislazione, sia decisamente messo in discussione.

Così Hong Kong ha fornito lo sfondo su cui si è innestata la discussione sull’autonomia di tante comunità locali in Europa. Il fatto è che una simile autonomia locale non è mai stata derivata dallo Stato, ma è stata attribuita a determinati territori e regioni come diritto essenziale per decidere dei propri affari pubblici. Dietro a questa idea sta il principio di autodeterminazione democratica, un dirit-

to individuale che può essere trasferito a comunità. Il grido di battaglia del celebre Boston Tea Party, "nessuna tassazione senza rappresentanza democratica", è una chiara espressione di questa idea.
Il professor Woelk ha poi evidenziato diverse manifestazioni regionali di autonomia, con riferimento a quanto avviene in Groenlandia, in Sardegna, a San Marino, nei Paesi Baschi, e ancora in Lombardia, in Alto Adige, in Baviera, in Scozia e in Catalogna. È stato davvero affascinante seguirlo in questo suo "viaggio" attraverso regioni e sistemi politici diversi dentro e fuori l'Europa.
Ciò non toglie che l'interesse principale di noi studenti si è concentrato soprattutto sul confronto tra le strutture statali federali tedesche e il sistema regionale affermatosi in Italia. Il professor Woelk ci ha spiegato che l'impianto federale è una caratteristica di tutta la storia tedesca più recente, ad eccezione di quel tragico periodo compreso tra il 1933 e il 1945, allorché il terrore nazista spazzò via ogni forma di autonomia dei Länder tedeschi e introdusse un rigido centralismo statale. Ma dopo la Seconda guerra mondiale il federalismo è tornato ad essere un elemento essenziale della nuova Germania democratica, anche perché gli Alleati non avrebbero potuto mai incentivare il ritorno a un forte potere centrale. Il sistema federale è in ultima analisi saldamente radicato nella Costituzione tedesca e i suoi effetti sono visibili anche oggi in molte delle decisioni che sono state prese durante la pandemia legata al Coronavirus.
A maggior ragione, per noi studenti tedeschi è risultato davvero interessante il confronto tra il nostro sistema federale e il regionalismo presente in Italia. A questo proposito, il professor Woelk ci ha ricordato che l'Italia è uno Stato unitario, ma promuove forme speciali di autonomia, soprattutto là dove sono in gioco i diritti di minoranze linguistiche, le specifiche storie di isole come la Sicilia e la Sardegna e, ancora, particolari storie di regione di confine. In Italia ci sono 20 regioni con una pro-

Gymnasium Sonthofen, Sonthofen

pria competenza legislativa, cinque delle quali hanno uno statuto di autonomia speciale, come è ad esempio il caso del Trentino e dell'Alto Adige. È stato davvero interessante comprendere che tutte queste norme servono a garantire una tutela speciale per diverse minoranze come possono essere non solo la popolazione slovena del Friuli, o i sudtirolesi di lingua tedesca ma anche piccoli gruppi tedescofoni presenti da secoli in Trentino che parlano dialetti caratterizzati da molte somiglianze con la lingua bavarese.

In conclusione, il professor Woelk ha individuato due importanti sviluppi in Europa dopo la Seconda guerra mondiale: da un lato il decentramento e, dall'altro, a un livello superiore, il processo di integrazione europea. Nel frattempo, 27 Stati sono riusciti a formare una struttura che assomiglia a quella di uno Stato federale senza essere in realtà uno Stato. Questa struttura, unica nel suo genere, offre alle regioni limitrofe l'opportunità di cooperare strettamente al di là dei confini nazionali. Tuttavia, proprio la crisi pandemica scoppiata quest'anno ha mostrato che ogni forma di cooperazione finisce in poco tempo per risultare compromessa se gli Stati membri reagiscono pensando semplicemente di chiudere le proprie frontiere e non anzitutto a come affrontare insieme la minaccia incombente.

PAROLE CHIAVE

AUTONOMIA, FEDERALISMO E MINORANZE IN EUROPA

AUTONOMIA Il termine deriva dal greco, più specificamente da autós ("se stesso", ma anche "da sé") e nómos (legge, diritto), cioè il diritto di darsi delle regole. In relazione alle minoranze, l'autonomia in senso propriamente culturale comprende la protezione e la promozione della lingua, delle tradizioni religiose o dei costumi di gruppi che vivono generalmente in ordine sparso, mentre l'autonomia territoriale è spesso concessa a gruppi che vivono in modo più coeso e compatto nella loro area originaria di insediamento. Nel primo caso si permette a un gruppo linguistico, a una comunità religiosa o a un gruppo etnico di organizzare la propria vita politica e culturale attraverso organi di autogoverno appositamente eletti. L'autonomia territoriale va al di là di tutto questo e comprende poteri amministrativi e spesso anche legislativi in un determinato ambito territoriale.

FEDERALISMO La definizione di federalismo più frequentemente citata e più concisa è quella proposta da Daniel Elazar, secondo cui il federalismo è "autogoverno più governo condiviso" ("self-rule and shared rule"). Si tratta di un modo pragmatico e sufficientemente ampio di ragionare, che comunque ci aiuta a capire meglio il concetto in questione. Gli Stati federali hanno di solito alcuni elementi in comune, e tra questi possiamo ricordare la divisione delle funzioni statali tra almeno due diversi ordini di governo, entrambi dotati di autonomia politica; il primato della Costituzione federale/nazionale; infine un sistema di cooperazione tra più livelli, compreso un sistema di risoluzione delle controversie sulle competenze (solitamente attraverso appositi tribunali).

MINORANZA Nel diritto internazionale non esiste una definizione di “minoranze” universalmente applicabile; nel diritto dei singoli Stati, invece, il termine è più definito, spesso con riferimento a gruppi specifici o a caratteristiche particolari. Così, ad esempio, la Costituzione italiana menziona esplicitamente la tutela delle “minoranze linguistiche” (art. 6).

Tuttavia, ci sono di solito quattro caratteristiche necessarie per classificare un gruppo come minoranza: l’inferiorità numerica rispetto alla popolazione maggioritaria; una posizione non dominante nello Stato; la cittadinanza; infine l’intenzione di mantenere e sviluppare insieme i punti in comune di ordine etnico, linguistico o religioso in uno spirito di solidarietà.

SCUOLE E STUDENTI COINVOLTI

Istituto Tecnico per il Turismo e le Biotecnologie "Marie Curie", Merano/Meran

Liceo Scientifico "Leonardo da Vinci", Trento

Gymnasium Sonthofen, Sonthofen

Martina Franchi

Riccardo Pisoni

Cristian Pompermaier

Lucrezia Torre

Chiara Venturato

Raphael Verdross

Ricadute

CONOSCERE IL PRESENTE PER COSTRUIRE IL NOSTRO FUTURO

di *Raphael Verdross* (Cl. 3TS4, FOS "Marie Curie")

Il progetto “Scuole oltre i confini” sull’Unione europea ha rappresentato un grande arricchimento per noi tutti e tutte, nonostante la necessità di avvalersi sempre di video-lezioni a distanza a causa della pandemia causata da COVID-19. Il nostro interesse per il lavoro con le classi partner di Trento e Sonthofen non è stato per questo in alcun modo sminuito. Inoltre, l’intero progetto ci ha insegnato qualcosa di fondamentale: che in realtà siamo una grande famiglia europea, ma che spesso, a causa di vari fattori culturali, politici e socio-economici, non ce ne rendiamo conto.

Molte persone non sono in grado di identificarsi con l’idea di Europa, anche se, al contempo, non vogliono isolarsi. Ad esempio, quasi nessuno dichiara, se gli si chiede la propria identità, di essere “europeo”. Piuttosto una gran parte dei cittadini si identifica con la propria nazione. Inoltre, le critiche all’UE sono oggi più forti che mai. In realtà, nel corso del tempo, tutti i vantaggi e le opportunità che caratterizzano – grazie all’Unione europea – la nostra vita quotidiana, sono diventati ovvi e non vengono più riconosciuti come conquiste dell’UE. Un simile atteggiamento è certamente anche il risultato di mancanza di informazione che, almeno fino all’inizio di questo progetto, riguardava anche alcuni di noi.

Nel momento in cui abbiamo potuto constatare di quanti benefici e opportunità godiamo, abbiamo anche compreso che il grande progetto politico transnazionale europeo non può arrestarsi di fronte

alle critiche, anche quando esse hanno un fondamento.

Le lezioni dei professori ci sono apparse ben strutturate e variegate e hanno mostrato aspetti molto interessanti delle istituzioni e dell'organizzazione complessiva dell'UE. Gli argomenti, per noi giovani, sono risultati di grande attualità e hanno permesso momenti di riflessione davvero stimolanti.

Klasse 3TS4, FOS "Marie Curie", Merano/Meran

Ma la cosa forse più interessante emersa dalle cinque lezioni a cui abbiamo partecipato è stato il plurilinguismo come cornice generale del confronto con esperti e le altre due classi: qualcosa di davvero speciale! Lo strumento della videoconferenza ha peraltro facilitato l'apprendimento di un linguaggio tecnico che altrimenti sarebbe risultato difficile. Certo per noi, in quanto di madrelingua tedesca, non è stato sempre facile seguire le lezioni in italiano. Ma alla fine siamo riusciti a beneficiare di una quantità incredibile di spunti critici. Abbiamo trovato particolarmente interessanti i temi legati alla storia politica e alla tutela delle minoranze in Europa, anche perché la questione dell'autonomia ci riguarda direttamente.

Un ulteriore feedback positivo che ci sentiamo di dare riguarda il clima di lavoro presente durante le lezioni, molto tranquillo e informale. Abbiamo sempre avuto l'opportunità di fare domande alle quali sono state date risposte esaurienti che hanno alimentato a loro volta la discussione. Non può stupire che alla fine le lezioni si siano dimostrate non solo interessanti ma anche … divertenti!

Particolare interesse hanno suscitato in noi i temi relativi all'amministrazione europea e alle organizzazioni collegate che devono garantire il funzionamento di grandi aree e settori. Ci sono ora più chiare le ragioni per cui un processo decisionale, e quindi la ricerca del consenso, possono talvolta comportare percorsi lunghi e articolati. È evidente che la complessità delle varie istituzioni europee è anche commisurata al numero di Stati che vi fanno riferimento.

Il prof. J. Woelk e il prof. M. Brunazzo durante le lezioni

Ma non è tutto. È stato particolarmente istruttivo confrontarsi anche con i compiti della Banca Centrale Europea. La BCE non è solo responsabile della distribuzione del credito, ma anche della gestione di interi cicli economici in una realtà socio-politica dove vivono centinaia di milioni di persone. È stato coinvolgente sentire in quanti settori vi sia cooperazione all'interno dell'UE. Ma è stato altrettanto interessante sentire come i vantaggi comuni debbano continuamente fare i conti con la diversità di interessi presenti anche all'interno delle grandi famiglie politiche dell'UE. Molti di noi non ne erano a conoscenza prima di sperimentare questo percorso progettuale.

Il fatto poi che sia stato possibile trattare anche argomenti di grande attualità che riguardano la nostra vita quotidiana è stato per noi molto importante: ci ha permesso tra l'altro di comprendere

meglio l'attuale discussione "pubblica" all'interno e all'esterno dell'UE. La discussione oggi in corso sul COVID-19 e le misure da adottare hanno attirato il nostro interesse in modo speciale. Questo aspetto è stato molto approfondito ed è stato di particolare importanza per tutti noi, data l'attualità della questione.

Un altro fattore positivo è stata la chiara strutturazione delle singole lezioni. I relatori hanno introdotto i temi delle lezioni con spiegazioni basilari e alcuni dati di riferimento che sono serviti da cornice per la successiva presentazione. Questo ci ha permesso di avere una chiara visione d'insieme. Inoltre, i singoli punti focali all'interno delle 5 conferenze, come la gestione politica della pandemia, l'organizzazione dell'UE, le questioni finanziarie e anche la grande varietà di interessi tra le varie forze politiche, hanno rappresentato un significativo valore aggiunto per tutti noi.

Molti di noi ora hanno una percezione diversa dell'UE. Siamo più consapevoli che i numerosi standard e le regole di questa grande organizzazione plasmano la nostra vita e la rendono migliore, non peggiore. Pensiamo, per esempio, alla tutela dei diritti dei consumatori, che senza l'UE sarebbe difficilmente attuabile. Spesso, prima di essere coinvolti in questo progetto, non eravamo pienamente consapevoli di questi punti di forza. Grazie al percorso fatto in sole 5 lezioni ci siamo resi conto che l'UE non è poi così lontana da noi come spesso sembra!

Dopo tutto, la nostra vita quotidiana non è regolata solo nell'ambito delle entità territoriali locali o dello Stato, ma va di pari passo con le politiche e i regolamenti dell'UE, una grande organizzazione internazionale che – con tutti i limiti che certo non vanno sottaciuti –, consolida non solo i nostri diritti politici ed economici ma, più in generale, ci garantisce un maggiore benessere a tutto campo.

SULL'IMPEGNO DI FBK PER LE SCUOLE

di *Claudia Dolci* (FBK)

In questi anni l'Unità Ricerca e Innovazione per la Scuola di FBK ha potenziato le attività con e verso la scuola. Si sono rafforzati e istituzionalizzati in maniera sempre più sistematica i programmi di avvicinamento alla ricerca e al mondo del lavoro, per alimentare nei giovani la curiosità per la conoscenza e favorire quello spirito critico che serve per compiere scelte consapevoli dei percorsi di vita. Il mondo del lavoro richiede professionalità e competenze sempre più trasversali, nonché un'attitudine al cambiamento da apprendere fin dalle scuole superiori. A questo scopo è necessaria una forte convergenza da parte degli attori coinvolti nella formazione dei più giovani, per aiutarli a sperimentare e acquisire velocemente, in modo esperienziale, l'attitudine mentale al cambiamento e le competenze fondamentali per risolvere i problemi in modo efficace, creativo e innovativo.

La Fondazione Bruno Kessler, forte del suo riconosciuto valore di eccellenza scientifica, ha il privilegio di poter sovrintendere e coordinare attività per avvicinare i giovani alla ricerca e orientarli verso le professioni del futuro e per questo ha da qualche anno avviato il programma FBK-Junior. Tutte le attività di questo programma sono realizzate in sinergia e con la regia della scuola trentina, di cui FBK è partner di riferimento per le scuole coinvolte; si integra e si arricchisce in questo modo l'offerta formativa in una modalità che si sta profilando come modello di buone pratiche scalabile a livello nazionale.

Ogni anno FBK coinvolge più di 500 studenti delle scuole superiori, tra tirocini individuali e progetti annuali in rete tra realtà del territorio e istituti scolastici, grazie anche al nuovo modello didattico di

Alternanza Scuola-Lavoro DomoSens, le cui attività mirano a favorire la collaborazione tra istituti di indirizzi differenti e l'incontro degli studenti con ricercatori e professionisti di diverse discipline. In particolare, questo modello propone progetti nei quali, grazie all'adozione della metodologia scientifica, si offre ai partecipanti una prima occasione di esposizione all'innovazione che consente loro di sperimentare l'organizzazione del lavoro basato sul gioco di squadra e sull'interdisciplinarietà.

A queste attività si aggiunge l'esperienza ventennale di WebValley, il camp estivo di data science della durata di tre settimane, rivolto ogni anno ai migliori studenti della IV superiore, trentini, nazionali e internazionali, che vengono introdotti a un'esperienza di ricerca interdisciplinare.

Dall'insieme di queste attività di FBK per la Scuola emerge chiaramente la volontà della Fondazione di INVESTIRE NEI GIOVANI, perché fare ricerca significa avere uno sguardo costante sul futuro, per costruirlo. E i giovani hanno così occasione di prepararsi per portare il proprio contributo ed essere protagonisti nella costruzione del loro stesso futuro.

Autori

David Augscheller, già docente di Storia, Istituto Tecnico per il Turismo e le Biotecnologie "Marie Curie", Merano/Meran; ora dirigente scolastico, distretto scolastico Bozen-Europa

Pierluigi Bellutti, responsabile dell'Unità Micro Nano Characterization and Fabrication Facility (MNF), Sensor & Devices Center, Fondazione Bruno Kessler, Trento

Marco Brunazzo, professore associato di Scienza politica, Facoltà di Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Trento

Maurizio Cau, ricercatore di Storia contemporanea, Istituto Storico italo-Germanico, Fondazione Bruno Kessler, Trento

Claudia Dolci, responsabile dell'Unità Ricerca e Innovazione per la Scuola, Fondazione Bruno Kessler, Trento

Winfried Engeser, docente di Storia e Inglese, Gymnasium Sonthofen (Germania)

Christiane Liermann, segretario generale, Villa Vigoni, Centro italo-tedesco per il dialogo europeo, Loveno di Menaggio (Como)

Jens Woelk, professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Scuola di Studi Internazionali, Università di Trento

Giuseppe Zorzi, già docente di Storia e Filosofia, Liceo Scientifico "Leonardo da Vinci", Trento; ora coordinatore del Progetto euroregionale "Schools beyond Regions and Borders"

Martina Franchi, Riccardo Pisoni, Cristian Pompermaier, Lucrezia Torre, Chiara Venturato, Liceo Scientifico “Leonardo da Vinci”, Trento

Raphael Verdross, Istituto Tecnico per il Turismo e le Biotecnologie "Marie Curie”, Merano/Meran – Klasse 3TS4

Classe Q 11/12 – Gymnasium Sonthofen (Germania)

Finito nel mese di dicembre 2021

ISBN 978-88-98989-62-1