



# LEZIONE 2

## «LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA E IL LORO FUNZIONAMENTO»

UNITÀ 2 – LE ISTITUZIONI  
DEMOCRATICHE IN EUROPA

# IN QUESTA LEZIONE

- Si illustra brevemente come è nata e come funziona l'Unione Europea (UE)
- Si evidenziano poi alcuni problemi emersi più recentemente, provando ad indicare le possibili opzioni e le prospettive di evoluzione dell'Unione
- A partire da questo scenario, si propone un'attività di riflessione con gli allievi centrata sull'alternativa tra modello *confederale* e *federale*.

# **1. COME È NATA E COME FUNZIONA L'UNIONE EUROPEA**

**UN BREVE SGUARDO PANORAMICO**

# L' «UNIONE EUROPEA» E' LA MASSIMA ESPRESSIONE POLITICA DEL CONTINENTE EUROPEO

L'Unione Europea (UE) e' stata istituita nel 1992 attraverso un accordo internazionale tra Stati sovrani, chiamato «Trattato di Maastricht» (*vedi l'elenco successivo*).

Esso:

- Rappresenta la base dell'ordinamento giuridico dell'Unione
- Fissa gli obiettivi da perseguire
- Definisce gli organi istituzionali e le regole di rappresentanza
- Fonda la *governance* sul cosiddetto «metodo inter-governativo» (secondo cui gli Stati membri cedono parte della loro sovranità in alcune materie, senza però diventare una *federazione* o *confederazione* (come ad esempio nel caso degli USA).

# I PRINCIPALI TRATTATI EUROPEI

|               |      |   |
|---------------|------|---|
| • ROMA        | 1957 | COMUNITA' ECONOMICA EUROPEA (CEE)                               |
| • BRUXELLES   | 1967 | TRATTATO DI FUSIONE (CEE, CECA, EURATOM)                        |
| • SCHENGEN    | 1985 | LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE                               |
| • LUSSEMBURGO | 1986 | MERCATO UNICO   |
| • MAASTRICHT  | 1992 | TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA (UE)                               |
| • AMSTERDAM   | 1995 | INTRODUZIONE DELL'ALTO RAPPRESENTANTE<br>PER LA POLITICA ESTERA |
| • NIZZA       | 2004 | ALLARGAMENTO DELL'UNIONE  |
| • LISBONA     | 2009 | FUNZIONAMENTO DELL'UE A 27 MEMBRI                               |

# L'UNIONE EUROPEA: UNA STORIA DI SUCCESSO

**La storia dell'UE è piuttosto tormentata, ma resta comunque una storia di successo** rispetto a quanto è avvenuto in altre aree del mondo.

Oggi infatti l'UE:

- Ha assicurato ai suoi cittadini un periodo di pace che dura da 80 anni
- E' cresciuta gradualmente nel tempo, passando dai 6 paesi membri fondatori, agli attuali 27 membri, con altri 9 paesi in «lista di attesa»
- Ha una popolazione pari al 6% di quella mondiale, con un PIL (prodotto interno lordo) del 15% a livello globale
- Ha avuto uno sviluppo economico tra i più alti nel mondo (in termini di benessere) e vanta i migliori sistemi di *welfare*.



# LE ISTITUZIONI EUROPEE (I) IL CONSIGLIO EUROPEO

- E' L'ISTITUZIONE CON MAGGIOR POTERE E RAPPRESENTA I GOVERNI DI TUTTI GLI STATI MEMBRI
- DEFINISCE L'INDIRIZZO POLITICO DELL'UNIONE
- HA COMPETENZA ESCLUSIVA SULLA POLITICA ESTERA E SULLA DIFESA
- PRENDE LE DECISIONI ALL'UNANIMITA'
- **PRESIDENTE ATTUALE: CHARLES MICHEL**  
(NELLA FOTO)



# LE ISTITUZIONI EUROPEE (2)

## LA COMMISSIONE

- **RAPPRESENTA L'ANELLO DI COLLEGAMENTO TRA IL CONSIGLIO EUROPEO E IL PARLAMENTO**
- **E' COMPOSTA DA UN PRESIDENTE** (PROPOSTO DAL CONSIGLIO EUROPEO ED ELETTO DAL PARLAMENTO) **E DA 27 COMMISSARI** (UNO PER OGNI STATO MEMBRO)
- **ATTUA LE POLITICHE COMUNI E GESTICE I PROGRAMMI**
- **E' TITOLARE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA**
- **PRESIDENTE ATTUALE: URSULA VON DEL LEYEN** (NELLA FOTO)





# LE ISTITUZIONI EUROPEE (3)

## IL PARLAMENTO

- RAPPRESENTA TUTTI I CITTADINI EUROPEI (CIRCA 450 MILIONI)
- E' L'UNICA ISTITUZIONE SOVRANAZIONALE (DAL 1979), LEGITTIMATA DA UN VOTO POPOLARE
- E' IL LUOGO DI CONFRONTO TRA LE FORZE POLITICHE (ASSOCIATE IN GRUPPI TRANSNAZIONALI SECONDO DIVERSE TENDENZE)
- HA COMPETENZE LIMITATE (NON PUO' PROPORRE LEGGI)
- E' COMPOSTO (ATTUALENTI) DA 705 MEMBRI
- PRENDE LE DECISIONI A MAGGIORANZA
- **PRESIDENTE ATTUALE: ROBERTA METSOLA** (NELLA FOTO)



# IL PARLAMENTO EUROPEO

**Nella legislatura 2019-2024**, i parlamentari europei (chiamati anche “europarlamentari”) erano **705**.

Ogni Stato membro è rappresentato in base alla sua popolazione e ha diritto come minimo a 6 seggi: questo è il caso dei Paesi meno popolosi dell’Ue come Malta, Cipro e Lussemburgo.

Il massimo di europarlamentari eleggibili è invece 96, che corrispondono ai seggi detenuti dalla Germania.

**L’Italia** è il terzo Paese più rappresentato nel Parlamento europeo, con 76 seggi, dietro a Germania e Francia (79), e davanti alla Spagna (59).

# LE PROCEDURE DI ELEZIONE DEI DEPUTATI

Le prime elezioni del Parlamento europeo si sono svolte nel 1979.

Le procedure di elezione dei parlamentari sono regolate da alcuni principi comuni, stabiliti dal [Trattato sull'Unione europea](#) (TUE) e dal [Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea](#) (TFUE).

Il primo principio riguarda il sistema elettorale, che è **di tipo proporzionale**. In breve, i partiti partecipano alle elezioni ognuno per conto suo, senza coalizioni, e ottengono un numero di seggi in proporzione al numero di voti ricevuti.

Il secondo principio riguarda il **periodo dell'elezione**: tutti gli Stati membri devono votare nel corso della stessa finestra temporale, che va dal giovedì alla domenica di una stessa settimana.

Nel rispetto di questi due principi, ciascuno Stato membro può definire autonomamente la procedura elettorale da seguire per eleggere i propri rappresentanti al Parlamento europeo.

# COME FUNZIONA IL PARLAMENTO EUROPEO: I GRUPPI PARLAMENTARI (1)

**Il Parlamento europeo è diviso al proprio interno in gruppi politici.** Per costituire un gruppo è richiesta l'adesione di un minimo di 25 europarlamentari eletti in almeno sette Stati membri.

Nella legislatura 2019-2024 i gruppi politici erano 7. Il più numeroso era quello del **Partito Popolare Europeo** (PPE), che rappresenta il centrodestra moderato ed europeista. Di questo partito fanno parte gli eurodeputati italiani eletti nelle liste di Forza Italia.

Il secondo gruppo più ampio era quello dei **Socialisti e Democratici** (S&D), che si rifà ai valori progressisti della socialdemocrazia. In Italia è rappresentato dal Partito Democratico.

Il terzo gruppo per dimensione era **Renew Europe** (RE), che rappresenta l'elettorato liberale. In Italia includeva gli esponenti di Azione e di Italia Viva.

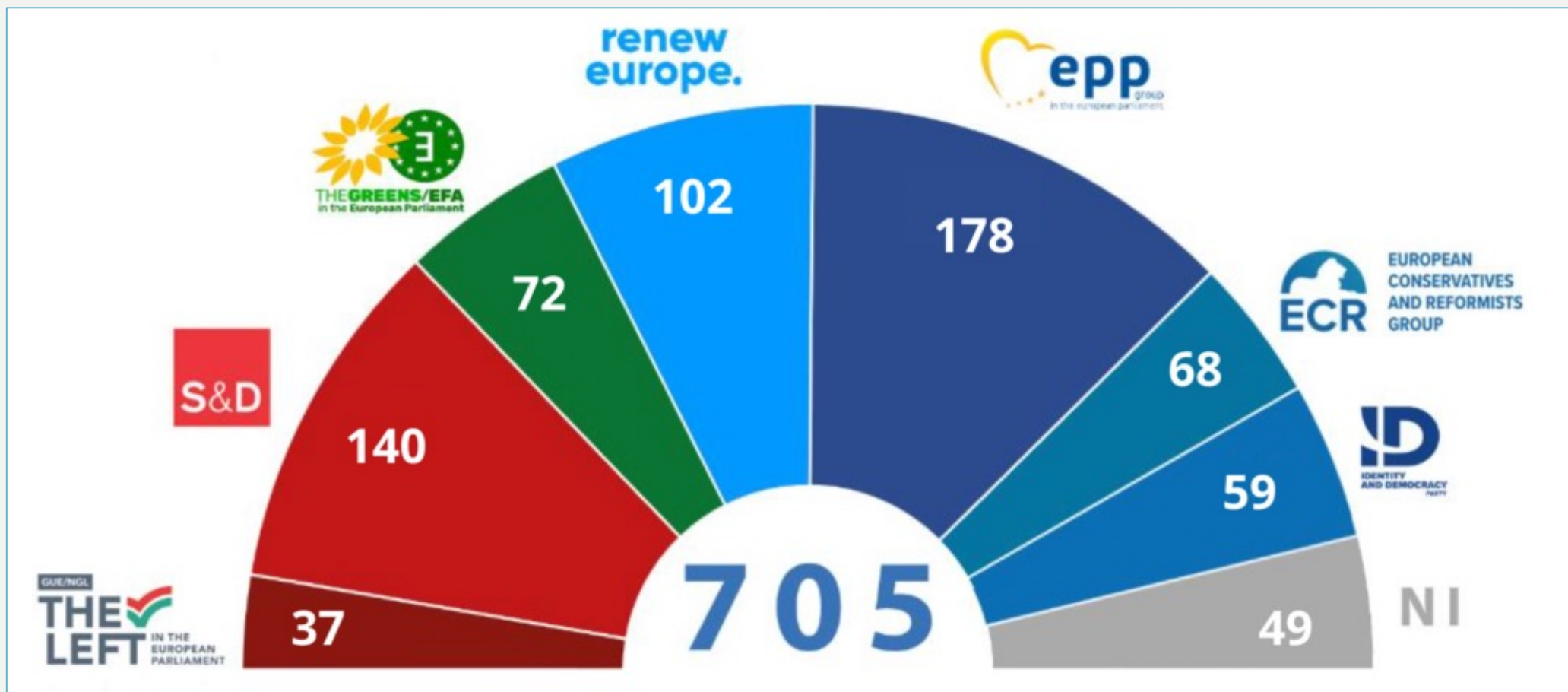
# COME FUNZIONA IL PARLAMENTO EUROPEO: I GRUPPI PARLAMENTARI (2)

Tra gli altri gruppi, i **Conservatori e Riformisti Europei** (ECR) si rivolgono a un elettorato conservatore e nazionalista. Di questo gruppo fanno parte gli eurodeputati di Fratelli d'Italia, la cui leader Giorgia Meloni è anche presidente del Partito dei Conservatori e Riformisti Europei. Ancora più a destra si trova il gruppo sovranista ed euroscettico di **Identità e Democrazia** (ID), a cui aderiscono i deputati della Lega di Matteo Salvini, del *Rassemblement National* della francese Marine Le Pen e di *Alternative für Deutschland* tedesca.

Sul lato opposto si trovano invece i Verdi, federati con **l'Alleanza Libera Europea** (G/EFA), e il gruppo della **Sinistra** al Parlamento europeo (GUE/NGL), che adotta posizioni più radicali e anticapitaliste. Da ultimo, esiste anche il gruppo dei “**Non iscritti**”, di cui fanno parte gli europarlamentari che non hanno aderito a nessun gruppo politico, come quelli eletti in Italia nelle liste del Movimento 5 Stelle.



# LA COMPOSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO USCENTE (2019-2024)





# LA COMPOSIZIONE DEL NUOVO PARLAMENTO EUROPEO (2024-2029)

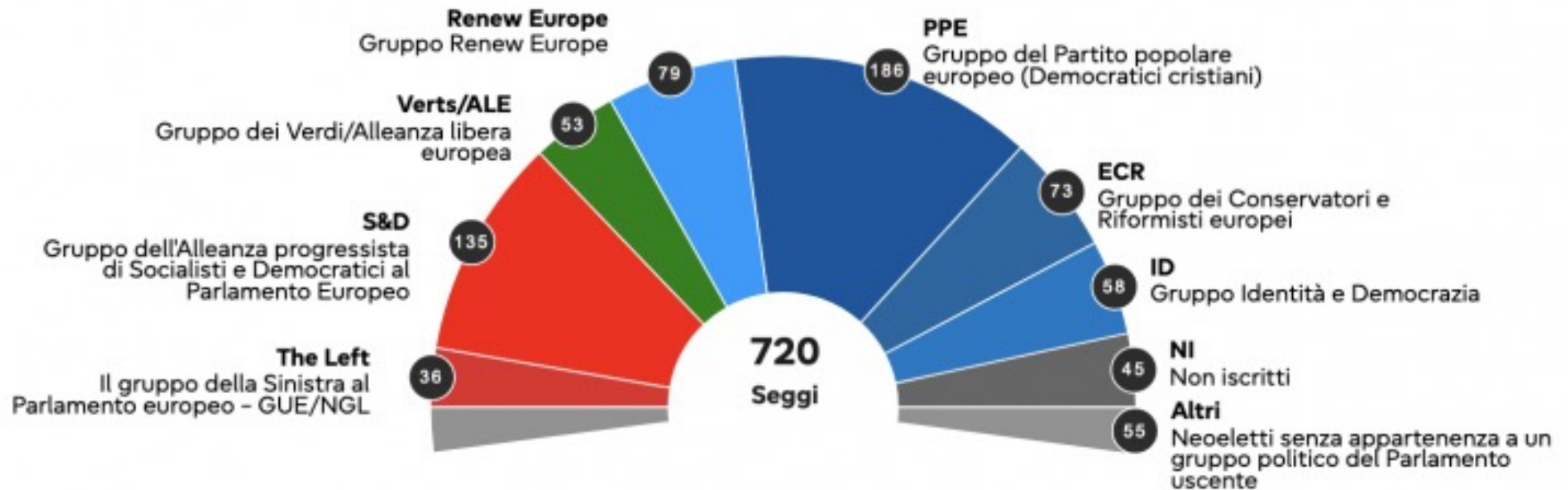
Nella prossima legislatura (2024-2029) il numero di parlamentari europei è stato portato a **720**, per meglio riflettere i cambiamenti demografici degli ultimi anni.

Di questo aumento non beneficerà però ***l'Italia***, in quanto la sua popolazione è in *costante diminuzione*. Essa può eleggere comunque **76 rappresentanti**.

Con le elezioni dell'8-9 giugno 2024, il rapporto di forza tra i vari gruppi parlamentari è molto cambiato, *come si può vedere dal grafico seguente*, anche se la prima forza politica resta il Partito popolare europeo.

## Parlamento europeo 2024-2029

Risultati provvisori



Composizione provvisoria

# DOVE LAVORA IL PARLAMENTO: LE SEDI

Il Parlamento europeo si riunisce una volta al mese in seduta plenaria, ossia con tutti i deputati presenti in aula, a **Strasburgo** (Francia), la [sede ufficiale](#) del Parlamento Ue.

Possono poi essere convocate sedute aggiuntive, che si svolgono però in un'altra sede, a **Bruxelles** (Belgio), dove si riuniscono anche le commissioni parlamentari.

La terza sede del Parlamento europeo è in **Lussemburgo**, dove si trovano gli uffici del [Segretariato generale](#), ossia la struttura che ha il compito di organizzare le sedute plenarie e fornire assistenza ai membri del Parlamento.

# COME LAVORA IL PARLAMENTO: LE COMMISSIONI

Gran parte dell'attività legislativa del Parlamento **viene svolta all'interno delle commissioni permanenti**, la cui composizione rispecchia la proporzione tra i gruppi politici in aula.

Nella legislatura 2029-2020 **le commissioni parlamentari erano 20, ciascuna delle quali è competente in una materia specifica** (di solito corrispondente a una Direzione generale della Commissione europea). All'interno delle commissioni le proposte sono esaminate, discusse e modificate dai suoi membri: tra di loro viene scelto un relatore, che successivamente illustra la proposta in aula, a cui spetta il voto finale.

Nella procedura legislativa ordinaria, ***un atto legislativo – per essere approvato - deve ricevere il consenso sia del Parlamento europeo, sia del Consiglio dell'Unione.***

## Una curiosità: lo sai quanto guadagna un parlamentare europeo?

*I parlamentari europei [hanno diritto](#) (attualmente) a un'indennità mensile pari a circa 8 mila euro, al netto delle imposte dell'Ue e dei contributi assicurativi. Gli europarlamentari hanno poi diritto a una pensione al compimento del sessantatreesimo anno di età, pari al 3,5 % della retribuzione per ciascun anno completo di esercizio del mandato.*

*Inoltre, ogni mese [percepiscono](#) ulteriori indennità che coprono le spese sostenute nell'esercizio delle loro funzioni parlamentari, spesso lontano da casa. Oltre al rimborso dei biglietti di viaggio, ai deputati spetta una diaria giornaliera di 324 euro a copertura delle spese di alloggio, più una serie di indennità generali per coprire le spese relative all'attività parlamentare (per esempio l'affitto di uffici, i costi per i telefoni e l'organizzazione di conferenze) per un massimo di circa 4.500 euro mensili. Infine, agli europarlamentari spetta un'indennità di «fine mandato», equivalente a un mese di stipendio per ogni anno di esercizio del mandato.*

## **2. ALCUNI PROBLEMI E PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE DELL'UE**

**PENSANDO ALLA NUOVA LEGISLATURA 2024-2029**



# I PROBLEMI PRINCIPALI EMERSI ALL'ESTERNO E ALL'INTERNO

**I principali problemi che l'UE si trova oggi di fronte sono soprattutto:** *la crescita economica, la sfida del clima e dell'energia, le diseguaglianze interne, le migrazioni e la difesa comune.*

**Data la loro rilevanza, nessuno Stato nazionale sembra essere in grado di affrontarli da solo.** In ogni caso, dalla loro soluzione dipende se l'UE sarà o no subalterna sul **piano internazionale.**

L'attuale modello di **UE** tuttavia **non funziona:** c'è infatti ***una paralisi decisionale***, dovuta soprattutto al diritto di veto attribuito a ciascun Stato membro, per tutelare i propri interessi nazionali.

***L'impossibilità di conciliare i diversi interessi degli Stati*** richiederebbe però un'autorità sovranazionale condivisa e democratica.

# DUE POSSIBILI VISIONI DELL'UE: ***CONFEDERAZIONE O FEDERAZIONE?***

Per affrontare queste difficoltà, in Europa si confrontano **due visioni differenti**, se non addirittura contrapposte:

- una è quella «confederale», secondo cui vanno limitati (o ridimensionati) i poteri dell'UE, circoscrivendoli a poche competenze (es. concorrenza, moneta unica, unione doganale, commercio estero, ...), mentre il resto deve rimanere ai singoli Stati;
- la seconda è quella «federale», che propone di rafforzare ancor di più i poteri dell'Unione, per assicurare le migliori condizioni possibili in vista della competizione internazionale in un mondo sempre più globalizzato.





# PER LA VISIONE FEDERALE, BISOGNEREBBE PRESERVARE

**LO «STATO DI DIRITTO», PER ASSICURARE  
A TUTTI I CITTADINI I DIRITTI:**

- **CIVILI** (LIBERTA' E DIGNITA' DELLE PERSONE)
- **POLITICI** (DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE)
- **SOCIALI** (PROTEZIONE SOCIALE - WELFARE STATE)

**DI QUI ANCHE LA PROPOSTA DI RILANCIO  
DELLA «CORTE DI GIUSTIZIA» EUROPEA,  
UNITAMENTE AD UNA ARMONIZZAZIONE  
PROGRESSIVA DELLE LEGISLAZIONI NAZIONALI IN  
MATERIA DI MAGISTRATURA E DI GIUSTIZIA.**



# BISOGNEREBBE CAMBIARE INVECE:

## a) IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI

- **IL PARLAMENTO** DOVREBBE DIVENTARE LA ‘**CAMERA** DI RAPPRESENTANZA DEI CITTADINI’ CON COMPITI LEGISLATIVI;
- **IL CONSIGLIO EUROPEO** DOVREBBE DIVENTARE IL ‘**SENATO** DI RAPPRESENTANZA DEGLI STATI’;
- **LA COMMISSIONE EUROPEA** DOVREBBE DIVENTARE IL VERO **GOVERNO** DELL’UNIONE (CON UNA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI COMMISSARI)





## **b) LE FUNZIONI E LE RISORSE**

- **L'UNIONE DOVREBBE AVERE COMPETENZA DIRETTA SU:**  
POLITICA ESTERA, DIFESA, ENERGIA, SVILUPPO ECONOMICO (DIGITALE), AMBIENTE.
- **L'UNIONE DOVREBBE AVERE UN BILANCIO PROPRIO CON LA POSSIBILITA' DI:**
  - a) REPERIRE RISORSE SUL MERCATO (SENZA DIPENDERE DAGLI STATI NAZIONALI, CHE OGGI CONFERISCONO SOLO L'1,24% DEL PIL)
  - b) AVERE PIU' AUTONOMIA DI SPESA (COME NEL CASO DEL RECENTE PROGRAMMA NGEU/PNRR)



### c) I MECCANISMI DI RAPPRESENTANZA E PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

- **I CITTADINI DELLE VARIE NAZIONI EUROPEE STENTANO SEMPRE PIU' AD IDENTIFICARSI IN QUESTA ISTITUZIONE** CHE SPESSO VIENE PERCEPITA COME *LONTANA* DA LORO O *BUROCRATICA* (COME SI È VISTO ANCHE NEL PREOCCUPANTE AUMENTO DELL'ASTENSIONE NELLE ULTIME ELEZIONI PER IL PALAMENTO EUROPEO)
- ESSI **DOVREBBERO INVECE POTER CONTARE DI PIU' NELLE DECISIONI,** ATTRAVERSO NUOVE FORME DI DEMOCRAZIA, SIA «RAPPRESENTATIVA» CHE «DIRETTA».





# COME FARE?

- Ribadire la priorità di un **comune identità ed interesse europeo di fronte alle nuove sfide globali**, entro cui collocare i singoli interessi nazionali
- **Fare un salto di qualità, politica e democratica**, superando *il principio di unanimità* e dando *più potere al Parlamento e ai cittadini*
- Aprire una **convenzione** («costituente») per modificare gli attuali Trattati, Regolamenti e poteri dell'Unione.

# VERSO UNO STATO FEDERALE?

L'UNIONE EUROPEA NON E' ANCORA GLI «STATI UNITI D'EUROPA». ESSA NON DOVREBBE DIVENTARE TUTTAVIA UN SUPER-STATO (CENTRALISTA), MA L'**UNIONE POLITICA** DEI VARI STATI MEMBRI

CON LO **STATO FEDERALE** infatti OGNI LIVELLO DI POTERE HA **COMPITI, RISORSE E RESPONSABILITA'** ESCLUSIVE E DISTINTE (secondo il PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA').

IL «**MODELLO FEDERALE**» NON RIGUARDA SOLO L'**EUROPA NEL SUO COMPLESSO**, MA HA FORTI RICADUTE PRATICHE ANCHE SUI SINGOLI **STATI, SULLE REGIONI E SUGLI ENTI LOCALI**.

# PROPOSTA DI ATTIVITÀ CON GLI ALLIEVI

**MODULABILE PER TUTTE LE CLASSI  
DEL TRIENNIO**



Partendo dagli interrogativi e proposte segnalati nella seconda parte della lezione, provate ad organizzare un'attività didattica basata sul metodo del **debate**.

Esso consiste nella costituzione di due (o più) gruppi di allievi, chiamati ad **argomentare i pro e contro di determinate posizioni** (scelte di comune accordo e poi affidate alla «difesa» di ciascun gruppo). Ad esempio, *modello confederale vs federale*.

Il metodo prevede un accurato lavoro di preparazione nei gruppi e richiede il rispetto di alcune regole necessarie per assicurare (e/o allenare) un **confronto democratico** (secondo ***principi di trasparenza delle fonti e degli argomenti, rispetto reciproco, partecipazione*** di tutti gli allievi).

*N. B. - Tale attività è graduabile per tutte le classi, anche se possono essere previsti ulteriori approfondimenti tematici soprattutto nelle classi seconde e terze.*