



A GUIDO GILI

TRA PERSONA,  
RELAZIONE E  
ISTITUZIONI SOCIALI

a cura di

Ivo Stefano **GERMANO**

Marco Stefano **BIRTOLO**

Il Progetto grafico è stato elaborato  
a partire dall'idea realizzata per il Quaderno 2017 di *Politica.eu*  
dal Dott. Paolo Emilio Greco,  
Responsabile del Centro Progettazione Grafica & Stampa  
dell'Università degli Studi del Molise

ISSN 2421-4302

**PER UN'ETICA DELLA CIVI(LI)TAS.  
L'EDUCAZIONE ALLA DEMOCRAZIA NELL'ORDINAMENTO EUROPEO**

GIANLUCA LUISE\*

*Abstract:* questo saggio s'inserisce nelle attività di ricerca realizzate nell'ambito del Prin 2022 EADEM «Educare alla Democrazia» (Università di Napoli Federico II, Bologna, Torino e Palermo: PI Prof. Francesco Di Donato) [cod. 20223N9FRS settore ERC SH6] e analizza l'evoluzione dell'educazione civica nel contesto della storia delle istituzioni europee, evidenziando come valori e norme si siano trasformati parallelamente allo sviluppo dell'integrazione europea. A partire dalle origini del progetto europeo si esaminano le principali tappe normative e politiche che hanno modellato il concetto di educazione alla cittadinanza mettendo in luce il ruolo delle istituzioni europee nella promozione di principi democratici, diritti umani e partecipazione attiva. Lo studio sottolinea inoltre l'importanza dell'educazione civica e dello studio della storia come strumento per costruire un'identità europea condivisa e rafforzare la coesione tra gli Stati membri.

*Keywords:* Etica pubblica – Cittadinanza – Democrazia – Educazione civica – Istituzioni europee – Storia

*Abstract:* this essay is part of the research activities carried out in the framework of the Prin 2022 EADEM «Educare alla Democrazia» (University of Naples Federico II, Bologna, Turin and Palermo: PI Prof. Francesco Di Donato) [cod. 20223N9FRS sector ERC SH6] and analyses the evolution of civic education in the context of the history of European institutions, highlighting how values and norms have changed in parallel with the development of European integration. Starting from the origins of the European project, it examines the main normative and political stages that have shaped the concept of citizenship education, highlighting the role of European institutions in promoting democratic principles, human rights and active participation. The study also emphasises the importance of civic education and the study of history as a means of building a shared European identity and strengthening cohesion between Member States.

*Keywords:* Public ethics – Citizenship – Democracy – Civic education – European institutions – History

---

\* Gianluca Luise, Professore associato di Storia delle Istituzioni politiche GSPS-03/B, Università degli Studi di Napoli «Federico II». Email: gialuise@unina.it

## 1. L'educazione alla cittadinanza

Un dato comune colpisce l'osservatore del tema che ci si propone qui di analizzare: in molti Paesi europei l'educazione alla cittadinanza fu incorporata, già nella prima metà del Novecento, all'interno dell'insegnamento della storia. L'intento era chiaro: si trattava d'istruire i futuri cittadini formando la loro coscienza morale e civile non in modo astratto ossia con riferimento al solo piano assiologico, ma inquadrando i valori nel contesto diacronico del background storico. S'intendeva così utilizzare il prestigio di una disciplina da tutti considerata fondamentale nella formazione dei giovani, drenandone i contenuti sull'attualità e provando a condensarne il peso sui comportamenti concreti tanto collettivi quanto individuali.

Il tentativo non era invero del tutto nuovo. Piani di educazione pubblica erano stati già largamente utilizzati – in ben diversi contesti quali erano stati i regimi politici dittatoriali nell'Europa degli anni Venti e Trenta – con scopi autoritari, per favorire forme di stretto disciplinamento e un controllo capillare delle coscienze. Anche negli àmbiti democratici, come negli Stati Uniti, in linea con il processo culturale e politico di «nazionalizzazione» dei cittadini su larga scala, già dalla fine dell'Ottocento era stato assegnato alla scuola un compito fondamentale di selezione, fondato su criteri molto meritocratici, nella convinzione che la formazione delle *élites* dovesse fondarsi sull'assorbimento di valori civici di fondo impostati alla più radicale intransigenza. In quel contesto la mentalità *lato sensu* ispirata al protestantesimo cristiano aveva giocato un ruolo di enorme importanza per favorire il rigorismo morale nella costruzione di un'etica privata e pubblica al servizio della collettività e per assicurare il buon funzionamento degli apparati politico-istituzionali. Si può notare, dunque, anche se fa specie osservarlo, come i sistemi dittatoriali e quelli democratici – pur nell'abissale distanza che separa l'educazione del cittadino democratico da quello inquadrato rigidamente nel militaresco sistema dittatoriale – s'ispirassero a un rigore di fondo che appare caratterizzato da tratti formalmente comuni<sup>1</sup>. Questo rigore fu indicato perfettamente da Bertrand Russell come l'elemento fondamentale destinato ad assicurare il successo alle nazioni considerate più avanzate nel processo di civilizzazione: il tratto caratteriale, scrisse il grande filosofo e matematico di Cambridge, «che ha procurato tanta fortuna agli inglesi e agli americani» è la loro capacità d'introyettare nell'inconscio individuale e collettivo «la parte razionale»<sup>2</sup>. Questa operazione non è affatto il frutto di una propensione «antropologica» o di una disposizione «naturale», ma è certamente il principale frutto di una studiata «strategia gnoseologica» nella quale grande parte hanno

---

<sup>1</sup> Sull'educazione del cittadino democratico e sulle sue profonde differenze dal cittadino inserito in altre forme politiche, restano fondamentali e si potrebbe dire senza retorica epocali le pp. di J. Dewey, 2012 e 2014.

<sup>2</sup> Cfr. B. Russell, 2011, 32. Sul punto si vedano le considerazioni di F. Di Donato, 2021, 774, che, proprio a partire da Dewey e Russell, mette in luce come «la democrazia si basa sulla cultura dello scetticismo metodologico e sulla valorizzazione dell'utilità pragmatica, il che implica a sua volta l'idea e la pratica del cambiamento, perché il calcolo razionale deve anticipare le evoluzioni della realtà per governare i cambiamenti che in ogni caso si verificheranno. Si può governare il cambiamento o essere governati dal cambiamento».

avuto le scelte delle istituzioni (ossia di chi era chiamato a governarle, a sua volta profondamente influenzato da quella *forma mentis*).

Durante la seconda metà del XX secolo, i sistemi educativi europei, archiviata la parentesi nazifascista, virarono decisamente verso l'orizzonte di senso «atlantico» e approcciarono alla materia «civica» con orientamenti variabili: si passò così dal concetto di «istruzione civica» a quello di «educazione civica», per arrivare all'inizio degli anni Duemila a una vera e propria «educazione alla cittadinanza». In alcuni Stati si giunse a coniugare questo concetto al plurale e si parlò di «educazione alle cittadinanze» cercando di coniugare il concetto giuridico tradizionale con il massimo dell'inclusività politica possibile. La difficoltà di riuscire a tenere assieme la pluralità e l'originalità degli stili di vita con una sostanziale unità nazionale del concetto identitario di cittadinanza costituisce, come ha sostenuto già da diversi anni uno dei maggiori studiosi americani e mondiali di politologia, Ronald Inglehart, la grande sfida dei sistemi politici nel presente e nel(l'immediato) futuro<sup>3</sup>.

Su questa linea, la percepita crescente importanza dell'educazione civica ha riportato, negli ultimi quarant'anni, il tema della cittadinanza al centro di nuove riflessioni favorendo studi e ricerche – e non solo in ambito squisitamente pedagogico<sup>4</sup> – nell'ambito dei sistemi educativi europei. Sembra evidente che questa scelta sia dovuta alla forte spinta ricevuta, da parte dell'Unione Europea, all'implementazione di una cittadinanza attiva come obiettivo prioritario della propria politica educativa. L'UE, infatti, ha favorito e sostenuto finanziariamente molteplici iniziative in tutti gli Stati membri, pubblicando documenti programmatici e raccomandazioni di grande rilevanza, con l'obiettivo d'incidere in maniera rilevante sui *curricula* dei diversi sistemi formativi europei. Tale impegno dell'UE si spiega con la convinzione, dichiarata esplicitamente al momento dell'avvio nel 2005 dell'*Anno europeo della cittadinanza attraverso l'educazione*, che se «l'educazione è un investimento per il futuro, l'educazione alla cittadinanza è un investimento per il futuro democratico dell'Europa»<sup>5</sup>.

Lo sviluppo dell'educazione alla cittadinanza è ritenuto, infatti, dalle istituzioni europee una necessità sociale oltre che politica, in risposta ai problemi di una società eccessivamente tecnica e come soluzione a molti problemi posti dalle nostre società contemporanee<sup>6</sup>. Per quanto questo tipo di interventi politici siano tra quelli meno percepibili sul breve periodo (l'educazione e i processi necessari per realizzarla implicano per definizione tempi lunghi), incidere sulla formazione soprattutto dei giovani è il modo

---

<sup>3</sup> Cfr. R. F. Inglehart, 1998 e R. F. Inglehart e C. Welzel, 2005. Le ricerche di Inglehart sono state poi sviluppate e perfezionate da un suo allievo messicano che ha tracciato con estrema precisione la mappatura mondiale dei valori socio-politici in grado di fornire un sostrato più o meno solido all'educazione alla cittadinanza: cfr. M. E. Basáñez, 2016.

<sup>4</sup> Sul ruolo antropologico e filosofico dell'educazione e sull'internazionalizzazione dell'insegnamento si veda L. Scillitani, 2000, 349-354.

<sup>5</sup> Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Direzione Generale per le relazioni internazionali dell'istruzione scolastica, Indire – Unità italiana di Eurydice, *L'educazione alla cittadinanza nelle scuole in Europa*, I quaderni di Eurydice, n. 24, 5.

<sup>6</sup> Si veda ad esempio lo studio critico sul contesto spagnolo di C. Iriarte e C. Naval, 2000, 249-271, e sul contesto europeo C. Naval, M. Print, R. Veldhuis, 2002, 107-128.

più duraturo e profondo per affrontare seriamente le questioni che derivano da fenomeni – per limitarsi solo alle tematiche più rilevanti e impellenti – come la globalizzazione, il multiculturalismo, le migrazioni, l'utilizzo disinvolto delle tecnologie per l'informazione e la comunicazione, l'aumento della violenza soprattutto nei contesti civico-urbani, la fiacchezza che si riscontra abitualmente nell'impegno civico (al quale sembra non credere più nessuno), l'allentamento dei legami sociali e familiari, la mancanza di rispetto per i propri simili, l'assenza di coscienza sociale, la sfiducia nelle istituzioni e la conseguente scarsa partecipazione alla vita democratica<sup>7</sup>, l'impennata dell'individualismo egoistico (che nulla ha a che vedere con l'individualismo democratico che presenta forti caratteri sociali) e, *last not least*, la brulicante rinascita dei movimenti nazionalistici. Si tratta, come ognuno constata, di problemi epocali di enorme complessità e dimensione planetaria che non ci si può illudere di risolvere con politiche meramente nazionali o regionali, ma che richiedono una presa di coscienza politica altrettanto globale. Mai come su questi temi si avverte la necessità d'istituzioni di livello planetario che sappiano superare le barriere delle nazioni e dei continenti e propongano adeguati piani di contrasto a degenerazioni che possono provocare l'estinzione del genere umano e che richiedono pertanto un supplemento d'intelligenza e di maturità politica<sup>8</sup>.

Questo livello di complessità del mondo contemporaneo ha riavviato, nel dibattito teorico, la discussione relativa ai presupposti, ai fondamenti normativi, ai contenuti sostanziali, ai limiti applicativi e alle aporie concettuali del concetto di *cittadinanza*<sup>9</sup> e sulla sua efficacia nell'innescare di quel processo di «civilizzazione statuale» che, secondo un'autorevole dottrina, ha caratterizzato la vita dell'uomo moderno, trainandolo fuori delle tenebre nelle quali a noi sembra fossero immerse le agglomerazioni comunitarie pre-moderne<sup>10</sup>. Il concetto di cittadinanza si configura, in definitiva, come una costruzione eminentemente giuspolitica, la cui natura convenzionale è strettamente legata all'atto fondativo che definisce l'appartenenza a una comunità, tracciando i confini tra chi è incluso e chi è escluso in base alla condivisione di determinati valori. A prescindere dalle modalità storiche e culturali con cui, nelle diverse società e epoche, si è determinato l'accesso o la perdita dello *status* civico, la cittadinanza emerge come una categoria storicamente

---

<sup>7</sup> Cfr. A. Bolívar, 2007.

<sup>8</sup> Mai come in questo momento torna attuale il monito ironico di Ennio Flaiano: «La libertà porta alla noia e la noia alla dittatura, e la dittatura è quella che è» in E. Flaiano, 2004, 244.

<sup>9</sup> Molteplici sono le definizioni di cittadinanza, con contenuto variabile nel corso degli anni e dello sviluppo delle istituzioni e della società. Tra esse T. H. Marshall, 1950, che definisce le dinamiche evolutive del concetto di cittadinanza e il suo ruolo di promozione di integrazione e uguaglianza in società caratterizzate da divisione di classe; H. Kelsen, 1952, che in accordo con la sua visione normativistica, identifica la cittadinanza con la condizione di soggezione alle leggi, una condizione che, in realtà, coinvolge tutti gli individui; nella concezione istituzionalistica di S. Romano, 1988, 66, invece «la cittadinanza è una condizione giuridica di contenuto variabile, che non può né determinarsi a priori né scomporsi interamente in singoli diritti e doveri, da ciò la difficoltà della sua definizione»; C. Mortati, 1969, 115, che ragiona sul rapporto tra cittadinanza e territorio dello Stato; B. S. Turner, 1986, che la analizza come costruzione sociale e politica connessa ai cambiamenti del capitalismo. S. Y. Nuhoglu, 1994, che criticando la cittadinanza nazionale definisce la nascita di una cittadinanza post-nazionale, fondata sui diritti umani.

<sup>10</sup> Cfr. F. Di Donato, 2021, 19-133.

situata, dipendente da equilibri politici e istituzionali contingenti, e dunque strutturalmente, ontologicamente, variabile: un contenitore giuridico e simbolico il cui contenuto muta in funzione dei contesti<sup>11</sup>.

Ciò sembra essere ancor più ragionevole quando si rifletta sulla natura stessa dell'Unione Europea, composta da Stati con percorsi storico-istituzionali che in molti casi sono notevolmente differenziati tra loro, il che spiega per un verso le difficoltà all'integrazione e per un altro l'investimento politico ingente fatto in questi anni sulla creazione di un'identità e di una cittadinanza europea intesi come elementi destinati a favorire un'integrazione politica sempre più decisa tra gli Stati che partecipano a questa singolare struttura sovranazionale: un esperimento che – non lo si considera mai abbastanza – costituisce un *unicum* nella storia politica del mondo. In questo processo è evidente che il rafforzamento dell'educazione alla cittadinanza giochi una funzione essenziale.

## **2. Cittadinanza europea e istituzioni**

Le Comunità Europee, e successivamente l'Unione Europea, hanno sin dall'origine incarnato forme di integrazione sovranazionale atipiche, distinguendosi sia dalle tradizionali organizzazioni internazionali, sia dai modelli federali propri degli Stati composti. Questa peculiarità ha generato un ampio dibattito dottrinale e istituzionale sulla qualificazione giuridica dell'Unione, questione ancor oggi tutt'altro che risolta.

Sotto il profilo strettamente formale, non si può ancora propriamente parlare di una «cittadinanza europea» in senso pieno, sia per la natura giuridica e istituzionale dell'Unione, sia per l'impossibilità di definire in maniera chiara l'attuale comunità politica, condizione generalmente ritenuta imprescindibile per fondare una nozione sostanziale di cittadinanza. Tuttavia, uno *status* denominato «cittadinanza dell'Unione» è stato introdotto ufficialmente con il Trattato di Maastricht, segnando un passaggio cruciale nel percorso di approfondimento dell'integrazione europea.

Nel disegno originario dei Trattati europei, i diritti attribuiti ai cittadini degli Stati membri erano limitati a prerogative strumentali al funzionamento del mercato comune e destinati esclusivamente a individui «economicamente attivi», in grado cioè di contribuire allo scambio e alla produzione. Tuttavia, con il progressivo spostamento dell'integrazione europea da un piano meramente economico verso una dimensione anche politica, si è affermata una visione più ampia del ruolo del cittadino riconosciuto come soggetto attivo e imprescindibile nel processo di costruzione dell'Europa, storicamente guidato da logiche governative e tecnocratiche. Questo mutamento di paradigma si è concretizzato, come detto, nel 1992 con il Trattato di Maastricht, che ha introdotto formalmente la cittadinanza

---

<sup>11</sup> Cfr. V. Mura, 2002, 13-36.

dell'Unione (articoli 8 e seguenti), garantendo un insieme di diritti civili e politici a tutti i cittadini europei, a prescindere dal loro *status* economico<sup>12</sup>.

La promozione di questa nuova forma di appartenenza è stata affidata agli Stati membri, riaffermando l'interconnessione tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea. Con il Trattato di Amsterdam del 1997, l'Unione ha poi esteso il concetto di cittadinanza oltre la dimensione giuridica, includendo anche aspetti culturali e formativi, nel tentativo di rafforzare il senso di appartenenza comune.

Le revisioni successive dei trattati, pur mantenendo inalterata la struttura fondamentale della cittadinanza dell'Unione, ne hanno progressivamente consolidato i contenuti, soprattutto grazie al Trattato di Lisbona e alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Titolo V)<sup>13</sup>. Tuttavia, resta una caratteristica fondamentale: la cittadinanza europea non è autonoma, ma derivata da quella nazionale. Ciò implica che la definizione dei criteri per l'acquisizione e la perdita dello *status* rimane sotto la sovranità degli Stati membri, generando una profonda ambiguità. E questo è un punto di capitale importanza (a mio parere negativo). Tale ambivalenza pone in rilievo l'urgenza di chiarire i rapporti tra i due

---

<sup>12</sup> Cfr. G. Saputelli, 2015, 7-9. L'autrice, inoltre, dimostra dettagliatamente l'importante opera della Corte di giustizia europea che da subito ha sottolineato l'importanza ed il ruolo del concetto e del riconoscimento della cittadinanza per la costruzione del processo europeo attraverso una serie di sentenze che evidenziano gli effetti diretti che possono scaturire dal riconoscimento di tale diritto.

<sup>13</sup> Gli articoli 9 e 20 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) stabiliscono che «la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce», sostituendo la precedente terminologia che la definiva come «complementare». Questo cambiamento lessicale, apparentemente marginale, ha attirato l'attenzione della dottrina, dando avvio a un articolato dibattito circa il significato e le implicazioni giuridiche di tale formulazione. Per alcuni studiosi, infatti, tale sostituzione lessicale non si limiterebbe a sottolineare l'attribuzione di diritti ulteriori rispetto a quelli garantiti dalla cittadinanza nazionale – come affermato nella Decisione del Consiglio Europeo di Edimburgo del 1992 – ma indicherebbe un'evoluzione verso la configurazione della cittadinanza dell'Unione come uno *status* autonomo, potenzialmente svincolabile, in prospettiva, dalla cittadinanza di uno Stato membro. In tal senso, Y. Borgmann-Prebil e M. Ross, 2013, 405 ss., osservano che l'uso dell'aggettivo «addizionale» non è neutro, ma riflette una precisa volontà di rafforzare l'identità giuridica del cittadino europeo, accennando alla possibilità che la cittadinanza dell'Unione possa svilupparsi in modo parzialmente autonomo rispetto alla cittadinanza statale, con effetti diretti in ambito europeo. Tale ipotesi è sostenuta anche da D. Kochenov, 2011, il quale, in più contributi sottolinea come la cittadinanza dell'UE si stia progressivamente trasformando da una costruzione funzionale all'integrazione economica a uno strumento di appartenenza politica e giuridica sempre più sostanziale. Per Kochenov, l'acquisizione autonoma di diritti e doveri collegati direttamente alla cittadinanza europea, indipendentemente dall'intermediazione statale, è un sintomo evidente di questa evoluzione. Nella stessa direzione si colloca D. Thym, 2018, che evidenzia come il concetto di cittadinanza europea abbia assunto, a partire dal Trattato di Maastricht, tratti sempre più propri di uno status costituzionale europeo, portando con sé istanze legate alla protezione dei diritti fondamentali, alla mobilità e all'uguaglianza tra cittadini dell'Unione, e sollevando interrogativi circa l'effettiva gerarchia tra le due cittadinanze. In modo analogo, S. Iglesias Sánchez, 2012, 1565 ss., sottolinea come la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE abbia svolto un ruolo cruciale nel rafforzare il carattere autonomo della cittadinanza europea, rendendola non solo fonte di diritti aggiuntivi ma anche parametro interpretativo nelle controversie relative alla libertà di circolazione e al rispetto del principio di non discriminazione. Pertanto, la riformulazione dell'articolo 9 TUE non rappresenta un semplice aggiornamento linguistico, ma si inserisce in un più ampio processo di consolidamento di un'identità civica europea, che pone le basi per una cittadinanza multilivello in cui i rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza europea risultano sempre più interdipendenti, ma anche potenzialmente conflittuali.

livelli di cittadinanza e porta alla nascita del concetto di «cittadinanza multilivello» applicata al conteso europeo<sup>14</sup>.

A più di trent'anni dall'introduzione della cittadinanza europea, sebbene le norme formali non siano mutate, si è assistito a un'evoluzione sostanziale. La cittadinanza dell'UE è stata progressivamente rivalutata, anche in risposta agli sviluppi giurisprudenziali della Corte di Giustizia dell'Unione, che ha spesso colmato i vuoti normativi con decisioni dal forte impatto integrativo ma anche politico<sup>15</sup>. Allo stesso tempo, le istituzioni dell'UE – in

---

<sup>14</sup> La definizione della cittadinanza europea ha trovato uno dei suoi riferimenti concettuali più rilevanti nel modello della *cittadinanza multilivello*, una costruzione teorica derivata dall'esperienza federale statunitense, che si è rivelata particolarmente utile per descrivere le dinamiche di appartenenza e i rapporti giuridici in contesti caratterizzati da una pluralità di livelli di governo e da un'articolazione complessa dell'identità politica e civica. Applicato al conteso europeo, questo paradigma permette di comprendere la cittadinanza dell'Unione non come un'entità che si sovrappone a quella nazionale, ma come un *complemento integrativo*, dotato di propria rilevanza giuridica e simbolica, che coesiste con l'appartenenza statale. In tal senso, la cittadinanza europea si configura come una forma «sovraordinata» di cittadinanza, in grado di produrre diritti e doveri specifici (quali la libertà di circolazione, il diritto di voto alle elezioni europee e comunali nello Stato di residenza, la protezione consolare all'estero da parte di altri Stati membri), pur mantenendo un legame indissolubile con la cittadinanza nazionale, da cui essa deriva in modo automatico. La comparabilità tra il modello federale statunitense e l'assetto multilivello dell'Unione Europea è oggetto di un vivace dibattito scientifico. Secondo P. H. Schuck, 2000, 225, «in questo nuovo mondo turbolento, la federazione e la cittadinanza subnazionale, nelle loro numerose varianti, saranno modalità sempre più attraenti per risolvere conflitti politici, giuridici, psicologici e sociologici radicati - e al contempo ne genereranno di nuovi, ma si spera più facili da gestire. Solo un sistema federale può sperare di sfruttare i vantaggi della scala e del decentramento per regolare gli interessi e le prospettive contrastanti del centro e della periferia». J. B. Bierbach, 2017, sottolinea come, nonostante le profonde differenze storiche, istituzionali e culturali tra i due sistemi, è comunque possibile trarre spunti utili dall'esperienza americana per interpretare l'evoluzione della cittadinanza europea. Ulteriori riflessioni teoriche su questo punto si trovano in J. Habermas, 2001, il quale ha proposto il concetto di *patriottismo costituzionale* come via per superare la tensione tra identità nazionale e appartenenza sovranazionale, sostenendo che «l'Unione europea può evolvere verso una comunità politica post-nazionale fondata su valori condivisi e su una cultura politica democratica». In questa prospettiva, la cittadinanza europea diviene uno strumento fondamentale per rafforzare la legittimità democratica dell'Unione, promuovendo un'identità politica plurale ma coesa, capace di conciliare l'unità giuridica e istituzionale con il rispetto della diversità nazionale e culturale. Tale approccio è sostenuto anche da R. Bellamy, 2019, secondo cui la cittadinanza europea, pur non configurandosi ancora come una piena cittadinanza federale, costituisce un laboratorio politico in cui si sperimenta un nuovo equilibrio tra autonomia statale e solidarietà sovranazionale. Il modello di cittadinanza multilivello, dunque, si rivela un utile strumento interpretativo per comprendere l'evoluzione della cittadinanza europea come forma inedita di appartenenza politica, capace di affiancarsi alla cittadinanza nazionale senza annullarla, ma al contrario rafforzandone la dimensione democratica e integrativa in un contesto giuridico-politico composito e in continua trasformazione.

<sup>15</sup> Cfr. D. Kochenov, 2010, 1-25. L'evoluzione dello status giuridico della cittadinanza dell'Unione Europea, osservabile nella prassi giurisprudenziale e nell'elaborazione teorica che ne è seguita, evidenzia una sua progressiva *costituzionalizzazione*, che ha condotto al superamento della concezione iniziale di mero «straniero privilegiato» per assumere i contorni di un vero e proprio status di «membro pieno» di un ordinamento sovranazionale. Tale ordinamento riconosce ai cittadini europei una soggettività politica attiva, come partecipe e responsabile nel processo d'integrazione, inteso non solo in senso economico ma anche democratico e sociale. In tal senso, la cittadinanza europea si configura come uno strumento di inclusione giuridica e politica, e come leva di trasformazione degli ordinamenti nazionali in materia di cittadinanza. Secondo Kochenov, l'affermazione dello status di cittadino europeo ha esercitato una pressione normativa crescente sugli Stati membri, tanto da indurli a riformulare le proprie legislazioni relative all'acquisto e alla perdita della cittadinanza nazionale, in funzione delle esigenze e dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione. Kochenov parla in proposito di una «mutazione» della nazionalità statale, determinata proprio dall'espansione della cittadinanza europea come fattore ordinante sovranazionale. Il consolidamento del

particolare Consiglio, Commissione e Parlamento – hanno iniziato a intervenire sul piano educativo e partecipativo, stimolando negli Stati membri l'adozione di politiche per la promozione della cittadinanza attiva.

In definitiva, le scelte politiche riguardo la cittadinanza dell'Unione si configurano come espressione diretta del grado di consenso e legittimità del processo stesso di integrazione europea, fungendo da cartina di tornasole dell'obiettivo politico di avanzare verso un'Unione più coesa e democratica.

Vi sono di conseguenza alcune domande cruciali: è possibile riconoscere giuridicamente la cittadinanza senza creare i presupposti educativi necessari alla creazione di un sentimento comune e senza che esso sia l'effetto di una libera scelta politica e culturale operata dai cittadini? Si può creare una educazione democratica per atti legislativi? Entriamo qui, fatalmente, in uno dei più dibattuti e controversi problemi della teoria istituzionale e politica: se gli aspetti culturali attinenti al mutamento delle mentalità sociali siano preponderanti e decisivi sull'azione politica che si trasfonde in norme giuridiche o viceversa se non sia proprio il diritto ad assolvere il più potente stimolo al mutamento sociale e all'evoluzione delle mentalità e delle culture.

### **3. L'educazione civica negli Stati membri**

Tra la fine degli anni Quaranta e per tutti gli anni Cinquanta del Novecento, il problema dell'educazione degli studenti a una "cittadinanza democratica" fu comune a molti Paesi della NATO e inseriti nel piano Marshall per la ripresa europea. La definizione di questo

---

valore giuridico della cittadinanza dell'UE trova un suo punto di svolta nella celebre giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. In particolare, nella sentenza *Grzelczyk* (20 settembre 2001, Causa C-184/99, par. 31), la Corte ha dichiarato che «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri», confermando l'idea secondo cui i cittadini europei devono poter beneficiare di un trattamento giuridico paritario, indipendentemente dalla loro cittadinanza nazionale, fatta salva l'applicazione di eventuali deroghe espressamente previste. Questo passaggio sancisce la cittadinanza europea non solo come accessorio alla cittadinanza statale, ma come fonte autonoma di diritti e principio ispiratore dell'eguaglianza orizzontale tra cittadini dell'Unione. Ulteriori conferme di questa tendenza si rinvengono anche in successive pronunce della Corte, come nel caso *Baumbast* (C-413/99, sentenza del 17 settembre 2002), in cui si riconosce l'effettività dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea anche in assenza di un collegamento economico diretto con lo Stato ospitante. Questo rafforza l'idea della cittadinanza europea come forma di appartenenza sostanziale, capace di incidere sulle politiche interne degli Stati membri e di ridefinire i criteri della partecipazione civica. Dal punto di vista teorico, la cittadinanza europea è stata interpretata anche come *strumento di integrazione politica* e *simbolo di identità post-nazionale*. J. Habermas, 2001, ad esempio, ha sostenuto che la cittadinanza europea rappresenta una tappa cruciale nella costruzione di una legittimità democratica oltre lo Stato, fondata su un *patriottismo costituzionale* condiviso, in grado di sostituire le appartenenze etniche o nazionali con un'appartenenza politica fondata sui valori democratici comuni. A queste riflessioni si affianca anche l'analisi di J. Shaw, 2007, che ha definito la cittadinanza europea come «a laboratory of post-national citizenship», sottolineandone il carattere sperimentale e il potenziale innovativo nel ripensamento della sovranità e dell'identità in Europa. La cittadinanza europea si sta progressivamente affermando come uno status giuridico autonomo e fondativo dell'ordinamento europeo, con una portata che va ben oltre il suo originario significato funzionale e che contribuisce alla ridefinizione delle nozioni tradizionali di appartenenza, partecipazione e uguaglianza.

problema s'inseriva all'interno dell'opera più generale di denazificazione e defascistizzazione delle strutture educative, anche grazie all'emergere di nozioni inedite che venivano precisandosi tramite nuovi soggetti intergovernativi, come l'Organizzazione delle Nazioni Unite o il Consiglio d'Europa. L'educazione civica fu programmaticamente legata allo studio delle forme costituzionali, con particolare attenzione alla gestione del governo e delle politiche pubbliche volte all'istruzione e alla formazione. Di qui poteva inserirsi il modo di operare dello Stato nel suo complesso, in un settore particolarmente delicato quale quello della scuola e del suo apporto al senso civico. Considerato da un punto di vista prevalentemente storico il problema offriva un vasto campo d'indagine, soprattutto perché la sensibilità sul tema si era di molto acuita a partire dall'avvento dello Stato di diritto, nella sua versione più raffinata e aggiornata ossia lo Stato costituzionale.

Vi furono esempi virtuosi, come la Repubblica Federale Tedesca, dove nel 1952 fu istituita un'Agenzia Federale, la *Bundeszentrale für Politische Bildung*, un ente che rientrava nel perimetro di competenze del Ministero degli Interni, la cui attività era sottoposta al controllo del Parlamento. La *BPB* introdusse una nuova disciplina scolastica, la «*Politische Bildung*», appunto, disciplina obbligatoria con una denominazione libera («educazione comunitaria», «educazione civica», «educazione al presente», e persino «politica») che fu affiancata allo studio della storia intesa dalla maggior parte dei plessi scolastici come «educazione alla cittadinanza», con l'obiettivo di creare un diretto legame con la costruzione del concetto di «Nazione Tedesca» e quindi di «cittadino» in grado di orientarsi correttamente tra i diversi valori, operarne una valida gerarchia e garantendo la possibilità di scegliere il proprio comportamento fondandolo sulla conoscenza della storia della Germania, compresa la mostruosa degenerazione del nazismo e della *Schoa*, la divisione del Paese alla fine della seconda guerra mondiale e le sue conseguenze sulla cultura e – oltre che sulla politica e sul funzionamento effettivo delle istituzioni – sulla psicologia sociale tedesca<sup>16</sup>.

Nel corso degli anni Settanta la formazione civica degli studenti diventò oggetto di ricerca scientifica transnazionale pressoché in tutt'Europa: un importante impulso venne dalla *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), che svolse la sua prima indagine tra il 1968 e il 1971. Le conclusioni a cui giunse lo studio furono analoghe a quelle di altre ricerche: vi si affermava una visione che declinava la cittadinanza soprattutto come partecipazione e impegno nella vita pubblica, di contro a una visione solo formale di cittadinanza, intesa esclusivamente come *status* giuridico. Nel corso di due decenni, tra anni gli '90 del Novecento e gli anni '10 del Duemila, furono promossi studi che cercarono di determinare quale fosse il grado di partecipazione politica dei giovani adolescenti in base all'osservazione che vi fosse in generale uno scarso impegno politico da parte loro con il conseguente indebolimento del senso di cittadinanza. Tali studi hanno dimostrato come l'allentamento dei legami con la comunità sociale, il disinteresse per le sorti della cosa pubblica, la poca conoscenza dei processi politici, la crescita della sfiducia

---

<sup>16</sup> Cfr. B. M. Puaca, 2009.

nelle istituzioni e nei loro protagonisti e il generale distacco dalla sfera dei valori civici, sono tutti indicatori importanti e significativi su cui occorre portare una severa riflessione per spiegare i motivi profondi del progressivo ritiro della maggior parte dei giovani dalla vita politica attiva. Gli indicatori citati servono soprattutto a individuare gli strumenti d'intervento per invertire il piano inclinato che fa scivolare regressivamente la società verso l'imbarbarimento della vita individuale e collettiva. Come ha scritto Edgard Morin «le politiche di civilizzazione invertono il piano inclinato della decadenza»<sup>17</sup>.

Nonostante gli sforzi messi in campo siano stati finora parziali e talvolta frammentari, sarebbe impreciso sostenere che l'Unione Europea sia rimasta indifferente alla questione dell'educazione civica. Al contrario, sono state avviate iniziative significative nel campo dell'istruzione, volte a integrare la formazione alla cittadinanza nei programmi scolastici. Tali interventi si sono concentrati su alcuni nuclei tematici fondamentali: la promozione dei principi democratici e delle garanzie costituzionali; la valorizzazione dell'identità nazionale ed europea come dimensioni interdipendenti, in un rapporto che può essere efficacemente descritto con l'espressione morotea di «convergenze parallele»; la diffusione dei valori della convivenza pacifica e del rispetto reciproco, elementi essenziali per dare sostanza al concetto – altrimenti astratto – di cittadinanza; la conoscenza dei diritti, dei doveri e delle strutture delle istituzioni democratiche; il riconoscimento della cittadinanza globale; e, infine, lo studio della storia e delle costituzioni come strumenti di consapevolezza civica.

In parallelo, il nuovo contesto politico europeo, emerso all'indomani del crollo dei regimi comunisti, ha riaperto il dibattito sul significato giuridico e politico da attribuire al concetto di «cittadinanza» nel quadro dell'Unione Europea, interrogandosi sulla sua capacità di integrare pluralità identitarie e rafforzare la coesione democratica del continente.

Un programma importante di promozione dell'integrazione europea è stato sicuramente il Programma *Socrates*, un'iniziativa promossa dal 1994 fino al 1999 della Commissione europea con lo scopo di mobilità degli insegnanti, come «veicolo di trasferimento della fertilizzazione incrociata»<sup>18</sup> e come promozione di un'autentica «cittadinanza europea». Tale tematica rappresentò anche la base per gli studi del Consiglio d'Europa che lanciò il progetto per l'Educazione alla Cittadinanza Democratica (*Education for Democratic Citizenship Project*). Il progetto prevede, tra l'altro, un *forum* di discussione tra esperti e professionisti europei, al fine di delineare concetti, sviluppare strategie e registrare pratiche virtuose, utili al conseguimento dell'obiettivo<sup>19</sup>.

Alla luce dei dati raccolti e delle raccomandazioni formulate dalla Commissione nel quadro dei programmi europei di promozione della cittadinanza attiva, il Consiglio europeo ha definito una cornice normativa e pedagogica di riferimento volta a garantire un'educazione alla cittadinanza democratica definita, strutturata e comparabile tra i diversi

---

<sup>17</sup> Cfr. E. Morin, 2008.

<sup>18</sup> Intervista ad Antonio Ruberti, del 2 luglio 1998 di M. G. Melchioni in Italian, Reference Code INT592, *Historical Archives of the European Union*, 5.

<sup>19</sup> Cfr. F. Audigier, 2006, 100-121.

Stati membri. L'elaborazione di tali standard non si è limitata a una semplice enunciazione di principi, ma ha comportato l'attivazione di un ampio supporto operativo per l'implementazione, che ha incluso la produzione e diffusione di materiali didattici, manuali metodologici, toolkit per insegnanti e pacchetti formativi rivolti a educatori e decisori scolastici.

Il programma ha inteso promuovere un modello educativo ispirato ai valori fondativi della democrazia pluralista, individuando due assi portanti dell'intervento formativo: da un lato, la centralità dell'esperienza concreta dello studente nella vita scolastica, ritenuta essenziale per lo sviluppo di una cittadinanza attiva e consapevole, attraverso l'apprendimento esperienziale dei diritti e dei doveri civici; dall'altro, la concezione della scuola come luogo privilegiato per la sperimentazione di pratiche democratiche, non soltanto nei contenuti trasmessi ma anche nella struttura organizzativa e nella governance dell'istituzione scolastica stessa.

In tal modo, l'educazione alla cittadinanza democratica si configura come un dispositivo integrato, capace di incidere tanto sul piano cognitivo quanto su quello etico-comportamentale, promuovendo la formazione di soggetti autonomi, responsabili e partecipi della vita pubblica. Tali orientamenti si inseriscono in una più ampia strategia educativa europea, finalizzata al rafforzamento della coesione sociale, della tolleranza e della cultura dei diritti fondamentali, in linea con le raccomandazioni internazionali in materia di educazione ai diritti umani e di prevenzione delle derive autoritarie<sup>20</sup>.

Per rinforzare ancor di più questo concetto l'UE pubblicò alcuni documenti di fondamentale importanza: nel 1998 nell'*Education for Active Citizenship in the European Union* la cittadinanza europea fu poggiata su alcuni valori comuni: l'interdipendenza, l'equità e il rispetto reciproco. Nello stesso anno tanto la Commissione Europea quanto il Consiglio d'Europa dichiararono sia i diritti umani sia la costruzione delle «virtù del cittadino» fondamentali per l'educazione alla cittadinanza nelle scuole. Gli allievi avrebbero dovuto saper dialogare con rispetto, tolleranza e con un atteggiamento comprensivo e aperto al confronto. Decisivo era considerato acquisire un senso di responsabilità verso la società e l'umanità, per far sì che la cittadinanza divenisse non un automatismo burocratico, ma una reale compenetrazione nel corpo sociale.

Nel contesto delle politiche volte a rafforzare il legame tra le istituzioni europee e i cittadini, nonché a sostenere lo sviluppo democratico all'interno degli Stati membri, si riconobbe l'esigenza di valorizzare i principi della cittadinanza e di incentivare un'ampia partecipazione alla vita sociale e civile. In tale direzione, nel 2003, la Direzione Generale per l'Educazione e la Cultura della Commissione Europea ha istituito un gruppo di lavoro denominato *Open Learning Environment, Active Citizenship and Social Inclusion*, con

---

<sup>20</sup> Council of the EU: *The Concrete Future Objectives of Education and Training Systems. Report from the Education Council to the European Council*, 5980/01 (Brussels, 14 February 2001). Commissione delle Comunità Europee, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, Bruxelles da [http://archivio.pubblica.istruzione.it/dg\\_postsecondaria/memorandum.pdf](http://archivio.pubblica.istruzione.it/dg_postsecondaria/memorandum.pdf); Consiglio d'Europa (2003) [febbraio 2023].

l'obiettivo di promuovere, in particolare tra le giovani generazioni, l'educazione alla cittadinanza attiva. Questo obiettivo si è tradotto nel sostegno all'insegnamento dei valori democratici e della partecipazione consapevole all'interno delle istituzioni scolastiche. A differenza dell'approccio adottato dal Consiglio d'Europa, la Commissione Europea ha inizialmente fatto riferimento al concetto di *active citizenship* per poi preferire progressivamente l'espressione *cittadinanza partecipativa*, con l'intento di mettere in rilievo la dimensione educativa e competenziale della cittadinanza, ponendo l'accento sullo sviluppo delle conoscenze civiche e delle capacità necessarie per un'effettiva partecipazione democratica.

#### **4. I risultati conseguiti**

L'analisi comparativa dei dati disponibili sull'insegnamento dell'educazione civica nell'Unione Europea evidenzia una copertura ancora frammentaria e disomogenea, nonostante i numerosi sforzi istituzionali finalizzati a promuoverne l'integrazione sistematica nei curricula scolastici. La fonte principale di dati empirici comparabili a livello internazionale è rappresentata dall'*International Civic and Citizenship Education Study (ICCS)*, promossa dall'*International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)*, con il sostegno della Commissione Europea. Le edizioni più recenti dell'ICCS (2016 e 2022) costituiscono il punto di riferimento per monitorare l'evoluzione delle pratiche educative e delle competenze civiche tra gli studenti nei diversi Stati membri.

Secondo i rapporti pubblicati da Eurydice<sup>21</sup> emerge come l'educazione civica sia attualmente integrata, in forme diverse, in tutti i sistemi nazionali d'istruzione generale. Tuttavia, permangono sensibili differenze nei contenuti, nelle metodologie e negli approcci di insegnamento adottati. Sul piano dei *curricula*, si rileva una forte enfasi su valori fondativi quali *democrazia*, *libertà*, *giustizia* e *inclusione*, con l'obiettivo di promuovere nei discenti una comprensione critica delle istituzioni politiche, unitamente allo sviluppo di competenze trasversali come il pensiero critico, la partecipazione attiva e la responsabilità sociale.

Tuttavia, l'analisi condotta dall'ICCS evidenzia come la prospettiva adottata sia ancora prevalentemente nazionale, con uno spazio limitato riservato alla dimensione sovranazionale ed europea dell'educazione alla cittadinanza. In tale contesto, si registrano tensioni concettuali e operative tra l'identità civica nazionale e quella europea, nonché tra la dimensione collettiva dell'appartenenza politica e quella individuale dei diritti e delle libertà. Tali tensioni, osservabili in diversi Stati membri, pongono interrogativi sulla coerenza e sull'efficacia delle politiche educative nel promuovere una cittadinanza democratica pienamente integrata nel quadro dell'Unione Europea.

---

<sup>21</sup> Eurydice Report, 2023.

Da un punto di vista metodologico, lo studio del settore si basa su un'analisi triangolare basato sull'esame delle fonti statistiche e dei rapporti istituzionali (ICCS, Eurydice), sulla comparazione delle strutture curriculari nazionali e sulla valutazione qualitativa delle linee di tensione tra gli obiettivi dichiarati e le pratiche effettive. Questo approccio consente di cogliere non solo l'implementazione formale dei programmi, ma anche le dinamiche culturali e politiche che ne condizionano l'efficacia e la portata trasformativa<sup>22</sup>.

I rapporti dell'ICCS, inoltre, sottolineano come anche le metodologie adottate per l'insegnamento dell'educazione civica mostrano notevoli differenze a seconda dei contesti. Questa materia può, infatti, essere impartita separatamente, integrata in ambiti più ampi come gli studi sociali o l'apprendimento delle lingue, oppure può essere concepita come un obiettivo interdisciplinare condiviso da diversi insegnanti. Nella pratica, si osserva una preferenza per gli approcci interdisciplinari, sebbene ciò richieda una formazione significativa per un gran numero d'insegnanti e una stretta collaborazione tra le diverse aree di studio.

Proprio il tema della preparazione degli insegnanti rappresenta una delle principali e più spinose problematiche, uno scoglio aguzzo sul quale rischiano di arenarsi tutti i migliori propositi fin qui formulati: chi insegna a insegnare e come? Fino al 2017 circa la metà dei Paesi non aveva regolamenti o raccomandazioni specifiche circa la necessaria formazione iniziale degli insegnanti. Poche nazioni avevano istruito adeguatamente gli insegnanti sulla valutazione e sull'aggiornamento costante delle conoscenze riguardanti i concetti chiave dell'educazione civica, un aspetto particolarmente cruciale considerando la dimensione europea della materia, spesso poco trattata tra gli educatori. Tuttavia, nel 2022, si è notato un certo cambiamento. La preparazione degli insegnanti all'educazione civica e alla cittadinanza ha ricevuto un'attenzione crescente sia durante la formazione pre-servizio sia durante il servizio stesso. Nonostante gli sforzi condotti alcuni argomenti fondamentali come il voto, le elezioni o i sistemi politici sono stati trascurati nella formazione degli insegnanti.

Per assicurare una diffusione sempre maggiore dell'educazione civica il Parlamento europeo ha suggerito<sup>23</sup> alla Commissione di includere, come parte integrante di ogni opportunità di mobilità *Erasmus+* e del *Corpo europeo di solidarietà*, moduli dedicati all'apprendimento della cittadinanza europea, nonché un programma di visite ai siti naturali, culturali e del patrimonio che rivestono un'importanza storica per l'Unione e per i Paesi ospitanti. Questo mira a promuovere un approccio interculturale e dialogico alla storia, consolidando i valori e i principi europei. Emerge, infatti, in modo forte dal quadro europeo di riferimento per l'insegnamento dell'educazione alla cittadinanza, il ruolo delle

---

<sup>22</sup> Ad esempio, in Polonia e in Ungheria, si pone l'accento sullo sviluppo di un'interpretazione nazionalistica della cittadinanza, della cultura e della storia, che enfatizza la disciplina e l'adattamento rispetto alla libertà e al pensiero critico.

<sup>23</sup> Si veda la *Proposta di Risoluzione del Parlamento Europeo sull'attuazione di misure di educazione civica (2021/2008(INI))*.

discipline storico-istituzionali per l'interpretazione critica dei principali eventi nazionali, europei e mondiali.

L'elaborazione di una strategia europea integrata per l'educazione civica e la cittadinanza europea rappresenta una priorità crescente nel contesto delle politiche educative dell'Unione. L'obiettivo, in chiave scientifica e istituzionale, è quello di definire un quadro comune e multilivello per l'educazione alla cittadinanza, che si fondi sui valori fondanti dell'UE, quali la dignità umana, la democrazia, lo Stato di diritto, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti fondamentali, secondo quanto sancito dall'art. 2 del *Trattato sull'Unione Europea* (TUE) e dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*.

Una simile strategia, supportata da piattaforme di coordinamento e formazione, dovrebbe assumere una funzione tanto pedagogica quanto politica, mirando a rafforzare la consapevolezza civica dei cittadini europei attraverso la promozione di competenze democratiche e conoscenze istituzionali. In particolare, essa dovrebbe concentrarsi su tre direttrici fondamentali quali la comprensione strutturale del funzionamento delle istituzioni dell'UE, dei processi decisionali e del quadro normativo multilivello, con l'obiettivo di superare la percezione di distanza tra cittadini e governance sovranazionale; l'educazione storica e critica all'integrazione europea, volta a fornire strumenti interpretativi per la comprensione delle fasi del processo di unificazione, dei suoi attori e delle sue sfide evolutive; la promozione della partecipazione attiva alla vita democratica dell'Unione, attraverso la valorizzazione dei meccanismi di coinvolgimento civico, come le consultazioni pubbliche, l'iniziativa dei cittadini europei (ICE), il voto alle elezioni europee e i forum deliberativi.

Dal punto di vista metodologico, questo approccio implica l'adozione di modelli didattici interdisciplinari, basati sull'apprendimento attivo, sulla cooperazione tra Stati membri e sulla costruzione di ambienti scolastici e comunitari orientati alla democrazia partecipativa. Inoltre, la componente transnazionale della strategia richiede strumenti comparativi e valutativi condivisi, capaci di misurare non solo il grado di conoscenza formale, ma anche le attitudini democratiche e l'effettiva partecipazione civica degli studenti nei diversi contesti educativi.

In tal senso, la promozione di programmi-pilota e di attività dimostrative assume una funzione essenziale non solo sul piano della sperimentazione pedagogica, ma anche come veicolo di coesione culturale europea, contribuendo a consolidare un senso di appartenenza che trascenda i confini nazionali e rafforzi la legittimità democratica dell'Unione.

## **5. Considerazioni conclusive**

Il quadro fin qui tratteggiato ha delineato la geometria variabile dell'educazione civica a livello europeo. Come si è cercato di delineare nelle osservazioni iniziali, molto se non tutto dipende dal valore epistemico che si attribuisce ai concetti di 'democrazia' e

‘cittadinanza’ nei diversi periodi storici e all’interno dei singoli contesti nei quali essi sono concretamente calati. Pur essendo ancora lontani dall’ambizioso obiettivo politico che ci si è posto, le politiche e le conseguenti disposizioni ordinamentali dell’UE ci consentono di fissare alcuni importanti punti fermi: dall’analisi dei dati e delle raccomandazioni elaborate dalle istituzioni europee, l’ibridazione attuale della disciplina denominata «educazione alla cittadinanza» con la disciplina storica in molti contesti europei sottolinea l’imprescindibile importanza della conoscenza del passato per la migliore intelligenza del presente e per delineare almeno le linee di fondo del futuro. Tutti questi elementi evidenziano che solo ridando un giusto valore all’insegnamento della storia come perno nell’insegnamento della cittadinanza, si potrà dare spessore all’educazione civica e tendere verso una cittadinanza consapevole e di conseguenza attiva. La migliore dimensione teoretica a tal riguardo sembra essere una filosofia *dalla* storia, ossia aggiornata continuamente in base ai dati empirici che l’esperienza pratica ci fornisce, piuttosto che una poderosa impalcatura teoretica destinata a essere calata dall’alto e destinata a imporre un’assiologia rigida e dogmatica con la pretesa che la realtà vi si adegui<sup>24</sup>.

La storia aiuta gli uomini a pensarsi nel mondo in cui vivono e a ragionare sull’appartenenza a una comunità, fornendo soprattutto ai più giovani le categorie concettuali per interpretare il mondo e viverlo nel miglior modo possibile, adattandosi ai contesti e cercando di proporre all’interno di ciascuno di essi una visione del mondo fondata sui valori pratici di libertà, rispetto della persona umana – compreso l’ambiente in cui vive –, dignità e pace. L’apprendimento della storia, ma ancor più la riflessione teorica ed etica che può svilupparsi a partire dai dati storici, fornisce alle giovani generazioni strumenti utili alla costruzione del proprio percorso culturale e professionale, contribuendo al tempo stesso a processi di socializzazione. In particolare, promuove la condivisione di memorie collettive e narrazioni comuni, facilitando la comprensione delle origini e dell’evoluzione delle istituzioni e delle culture di riferimento. È ormai chiaro che da qualunque prospettiva si guardino i problemi, senza la consapevolezza del passato lo sviluppo di un’identità, tanto personale quanto comunitaria, è impossibile. Il confronto con la storia – che è tra le cose nel contempo più difficili e più salutari che un individuo possa sperimentare nel corso della sua vita – aiuta a riconoscersi e a situarsi nel tempo e nello spazio in realtà storicamente formate, stimolando un doppio processo di fondamentale, decisiva importanza: la costruzione particolare della cittadinanza e la comprensione generale della «condizione umana»<sup>25</sup>. Per questi motivi essa è posta dalle istituzioni europee al centro della formazione dei giovani e nel dibattito europeo sull’educazione alla democrazia e alla cittadinanza. Questo diventa il presupposto essenziale per realizzare (e prim’ancora per pensare a) quelle «politiche di civilizzazione» che sono considerate dai

---

<sup>24</sup> Su questo concetto di «filosofia *dalla* storia» sostitutivo della ben conosciuta «filosofia *della* storia», cfr. F. Di Donato, 2021, 41-47.

<sup>25</sup> Si veda al riguardo la riflessione, straordinaria per molti versi, sviluppata da H. Arendt, 1997, 18-57.

maggiori studiosi viventi come l'unico strumento efficace per invertire il piano inclinato della decadenza<sup>26</sup>.

E per questo stesso motivo non può non destare sconcerto l'(ennesima) anomalia italiana per cui la formazione dei formatori (insegnanti delle scuole secondarie) chiamati a dispensare l'insegnamento dell'educazione civica non è affidata agli storici delle istituzioni (che sono i più qualificati ad assicurare questa specifica formazione), ma ai giuristi positivi in particolare agli specialisti del diritto commerciale (*sic!*)<sup>27</sup>. Con tutto il rispetto per questo importante e degnissimo settore disciplinare, riteniamo che ministri saggi e legislatori dotati semplicemente di buon senso debbano con urgenza provvedere a superare questa inspiegabile difformità dal resto dell'Europa. Allo studioso, il cui compito è quello di *descrivere* i fenomeni fattuali non è dato, in quanto tale, esprimere giudizi di valore e *prescrivere* norme e istituti. Questo compito spetta alle categorie del politico. Se lo studioso, però, ricorda che in lui alberga anche il cittadino, egli non può esimersi dal trasformare la sua analisi in un auspicio riformatore che osservando il quadro descritto propugni azioni politiche e legali in grado di superare le difficoltà evidenziate e sciogliere i nodi gordiani annodati da lunghi periodi di (più o meno) colpevole sonno<sup>28</sup>.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ARENDRT Hannah, 1997, *Vita activa. La condizione umana* [1958]. Milano, Bompiani.

AUDIGIER François, 2006, «L'educazione alla cittadinanza in alcuni curricula europei». In *Cittadinanza e convivenza civile nella scuola europea. Saggi in onore di Luciano Corradini*, a cura di Sandra Chistolini, 100-121. Armando, Roma.

BASÁÑEZ Miguel E., 2016, *A World of Three Cultures. Honor, Achievement and Joy*. Oxford University Press, Oxford-N. Y.

BELLAMY Richard, 2019, «A European Republic of Sovereign States: Sovereignty, Republicanism and the EU». In *European Journal of Political Theory*, 188-209.

BIERBACH Jeremy B., 2017, *Frontiers of Equality in the Development of EU and US Citizenship*. The Hague, T.M.C. Asser Press.

<sup>26</sup> Cfr. E. Morin, 2008, e E. Morin, 1988. Sui medesimi punti, cfr. F. Di Donato, 2021, 47-51.

<sup>27</sup> Ministro dell'istruzione e del merito, Decreto n. 183 del 7 settembre 2024 *Adozione delle Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica*, previste dalla legge 20 agosto 2019, n. 92.

<sup>28</sup> Quel «sonno» che una grande scrittrice meridionale osservava piombato come una coltre silenziosa e tragica sulle comunità italiane e specialmente sui paesi del profondo sud, metafora concretizzata di quella «provincia dell'uomo» (per riprendere la celebre espressione di Elias Canetti) che determina e alimenta a dismisura le abissali e scandalose diseguaglianze del nostro tempo: cfr. A. M. Ortese, 1953.

BOLÍVAR Antonio, 2007, *Educación para la ciudadanía. Algo más que una asignatura*. Barcelona, Graó.

BORGMANN-PREBIL Yuri, ROSS Malcom, 2013, «Article 9 TEU (The Principle of Equality and Citizenship of the Union)». In *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, eds. Hermann-Joseph Blanke, Stelio Mangiameli, 389-415. Springer, Heidelberg.

COUNCIL OF THE EU, 2001, *The Concrete Future Objectives of Education and Training Systems. Report from the Education Council to the European Council*, 5980/01.

DEWEY John, 2012, *Democrazia e educazione* [1916]. Sansoni, Firenze.

DEWEY John, 2014, *Esperienza e educazione* [1938]. Raffaello Cortina, Milano.

DI DONATO Francesco, 2021, *9871. Statualità Civiltà Libertà. Scritti di storia costituzionale*, prefazione di Francesco Paolo Casavola. Editoriale Scientifica, Napoli.

EURYDICE REPORT, 2023, *Promoting diversity and inclusion in schools in Europe, School education, Erasmus+*.

FLAIANO Ennio, 2004, *Le ombre bianche*. Adelphi, Milano.

HABERMAS Jurgen, 2001, *The Postnational Constellation*. Polity Press, Cambridge.

IGLESIAS SÁNCHEZ Sara, 2012, «The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ». In *Common Market Law Review*, vol. 49.

INDIRE – Unità italiana di Eurydice, *L'educazione alla cittadinanza nelle scuole in Europa*, I quaderni di Eurydice, n. 24.

INGLEHART Ronald, WELZEL Christian, 2005, *Modernization, Cultural Change, and Democracy. The Human Development Sequence*. Cambridge University Press, Cambridge (UK).

INGLEHART Ronald, 1998, *La società post-moderna. Mutamento, ideologie e valori in 43 paesi*. Editori Riuniti, Roma.

IRIARTE REDÌN Concha, NAVAL Conecpcion, 2000, «La educación para la ciudadanía como transversal. Un estudio crítico». In *La educación cívica hoy. Una perspectiva interdisciplinar*, eds. Naval C. e Laspalas J., 249-271. Eunsa, Pamplona.

KELSEN Hans, 1952, *Teoria generale del diritto e dello Stato*. Edizioni di Comunità, Milano.

KOCHENOV Dimitry, 2010, *Rounding up the circle: the mutation of member states' nationalities under pressure from EU citizenship*. EUI Working Papers, RSCAS, n. 23.

KOCHENOV Dimitry, 2011, *Citizenship without Respect: The EU's Troubled Equality Ideal*. In Jean Monnet Working Paper Series. NYU Law School.

MARSHALL Thomas H., 1950, *Citizenship and social class*. Cambridge University Press, New York.

MORIN Edgar, 2008, *Pour une politique de civilisation*. Arléa, Paris, trad. it. di F. Di Donato, *Per una politica di civilizzazione europea. Fine del percorso o apertura al futuro?*, (in corso di pubblicazione in un volume collettaneo a cura di DI DONATO Francesco e SCOGNAMIGLIO Sonia, 2025, *La civilizzazione statuale. Argomenti per una politica d'innovazione europea e di educazione alla democrazia*. Il Mulino, Bologna).

MORIN Edgard, 1988, *Pensare l'Europa*, traduzione italiana. Feltrinelli, Milano.

MORTATI Costantino, 1969, *Istituzioni di Diritto pubblico*. Cedam Editore, Padova.

MURA Virgilio (a cura di), 2002, *Il cittadino e lo Stato*. Franco Angeli, Milano.

NAVAL Concepcion, PRINT Murray, VELDHUIS Ruud, 2002, «Education for Democratic Citizenship in the New Europe». In *European Journal of Education*, 37 (2).

NUHOGLU Soysal Y., 1994, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. University of Chicago Press, Chicago and London.

ORTESE Anna M., 1953, *Il mare non bagna Napoli*. Einaudi, Torino.

PUACA Brian M., 2009, *Learning Democracy. Education Reform in West Germany, 1945-1965*, New York-Oxford, Berghahn Books.

ROMANO Santi, 1988, *Il diritto pubblico italiano*. Lefebvre, Milano.

RUSSELL Bertrand, 2011, *Saggi scettici [1928]*. Longanesi, Milano.

SAPUTELLI Gabriella, 2015, *L'evoluzione e la rivalutazione della cittadinanza europea nel processo di integrazione europea*. Italian Papers on Federalism, CNR, n. 1-2.

SCHUCK Peter H., 2000, «Citizenship in Federal Systems». In *The American Journal of Comparative Law*, Spring. Vol. 48, N. 2.

SCILLITANI Lorenzo, 2000, «L'éducation aux droits de l'homme». In *Les droits de l'homme et le suffrage universel*, a cura di Gérard Chianéa e Jean-Luc Chabot. L'Harmattan, Paris-Montréal.

SHAW Jo., 2007, *The Transformation of Citizenship in the European Union*. Cambridge University Press, Cambridge.

THYM Daniel, 2018, «EU Citizenship and Its Many Dimensions: Rights, Identity and Status». In *International Comparative Jurisprudence*, vol. 4, n. 1.

TURNER Bryan S., 1986, *Citizenship and capitalism: the debate over reformism*. Allen&Unwin, London.

Publicato  
nell'AGOSTO 2025

ISSN 2421-4302