

Capitolo 5

Caso di studio II: la risoluzione su “la coscienza storica europea”

5.1 Introduzione

Il 17 gennaio 2024 il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione sulla “Coscienza storica europea”¹¹⁶ con 409 voti favorevoli, 165 contrari e 35 astensioni, convalidando la proposta di risoluzione contenuta nell’omonimo rapporto. Si tratta di una risoluzione d’iniziativa approvata al termine di un processo di redazione che ha coinvolto i membri della Commissione Cultura e Educazione. La base legale per questo genere di procedura è l’articolo 54 del regolamento del Parlamento europeo, che chiarisce come e quando una commissione parlamentare può preparare un rapporto di propria iniziativa e su un argomento di propria competenza. Le risoluzioni INI non hanno valore legislativo vincolante, ma possono esercitare un’influenza determinante sull’indirizzo politico dell’Unione: infatti, la Commissione europea è tenuta a reagire al rapporto presentato dalla Plenaria comunicando l’intenzione o meno di preparare una proposta legislativa in merito.

La risoluzione presa in analisi, come si evince dai collegamenti intertestuali in essa contenuti, si collega esplicitamente alle precedenti risoluzioni sull’importanza

¹¹⁶ Il Legislative Observatory del PE raccoglie diversi dati relativi alla procedura di discussione e adozione della risoluzione, qui riportati. ([https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2023/2112\(INI\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2023/2112(INI)&l=en)).

della memoria europea (2019) e sulla coscienza europea e il totalitarismo (2009), così come ad alcune risoluzioni relative alla cultura e all'educazione nell'UE. Pur collocandosi, quindi, nel medesimo perimetro discorsivo dei precedenti atti discussi in questa tesi, la proposta fondamentale è quella di superare la discussione sui contenuti della memoria storica europea a favore della promozione di una coscienza storica critica come pilastro irrinunciabile della cittadinanza europea e come sostegno alla salute delle opinioni pubbliche, nonché alla coesione delle democrazie europee.

In altre parole, la risoluzione imposta un superamento dei discorsi ideologici/politici sulla memoria storica. Il passaggio è reso esplicito nel punto n.4, nel quale il Parlamento «insiste sulla necessità di una valutazione onesta della “politica del passato” dell'UE, attraverso la quale essa si è adoperata per conferire legittimità al progetto europeo e rafforzare il senso di appartenenza all'Europa, oltre a promuovere la coesistenza pacifica dei popoli del continente, riconoscendo allo stesso modo sia i risultati conseguiti che le lacune esistenti e controllando in che modo i cittadini sono stati incoraggiati a confrontarsi con il passato».

Stando al documento, le diverse culture nazionali del ricordo e le interpretazioni ideologiche dei fatti storici rendono impossibile e forse non auspicabile una riduzione di questa complessità sotto lo stesso quadro memorialistico. Queste tendenze andrebbero quindi superate lavorando su più fronti: da un lato, il documento auspica l'abbandono della cultura della memoria europea. Essa non può che consistere in una narrazione elaborata dalle istituzioni e calata sulla società. Bisogna invece favorire una cultura del ricordo come pratica di pensiero critico sulla storia promossa dal basso. Dall'altro, invita all'adozione di una prospettiva olistica e sovranazionale della storia europea, che includa non solo i crimini dei regimi totalitari, ma anche quelli perpetrati nell'ambito del colonialismo e nel dominio delle discriminazioni di genere e sociali. In questo senso, pur esortando al superamento delle controversie politiche riguardanti i quadri e i contenuti della “memoria storica europea”, il documento rappresenta un riferimento senza precedenti a questioni storiche che fino ad allora sono state poste ai margini, se non escluse, nelle posizioni ufficiali del Parlamento europeo. Allo stesso tempo, mette in guardia rispetto ai rischi insiti nella costituzione di miti fondanti *ex negativo*, che forniscono forti ragioni emotive per la legittimazione di entità politiche, ma possono ostacolare una conoscenza informata e critica della storia dell'integrazione europea. In sintesi, la cultura della memoria dovrebbe lasciare spazio alla coscienza e alla conoscenza storica.

L'invito che il Parlamento rivolge alla Commissione è di concentrare maggiori risorse istituzionali per la promozione dell'educazione storica attraverso metodi di insegnamento innovativi (interdisciplinari, intersezionali, interattivi...) la ricerca scientifica e iniziative mediatiche e civili, al fine di elaborare una coscienza storica critica e autoriflessiva come competenza intellettuale individuale e collettiva che contribuisca allo sviluppo di una sfera pubblica europea. In quest'ottica, le diverse narrazioni sul passato, riconducibili a origini ideologiche, nazionali e regionali eterogenee, non sarebbero in competizione per una visibilità mutualmente

esclusiva, ma potrebbero ricercare il confronto e il reciproco riconoscimento. L'importanza di respingere ogni approccio strumentale e manipolatorio alla storia (revisionismo e negazionismo) è tematizzata anche in riferimento alle prospettive future di allargamento dell'Unione. In altri termini, la memoria storica, nella cornice concettuale del documento, è concepita in termini multidirezionali, ovvero come discorso aperto a diversi contributi, interpretazioni e narrazioni, tra i quali si può verificare una comprensione empatica (Rothberg 2009). Solo così, secondo i redattori, «i rapporti con la storia diventeranno una questione di azione civica anziché politica». La risoluzione si ricollega a diversi ambiti di intervento su cui il discorso trova una realizzazione concreta: la lotta al razzismo e alle discriminazioni; la promozione dell'inclusività sociale e culturale; il contrasto della disinformazione, del negazionismo e della distorsione politica della storia; la tutela del patrimonio culturale, storico e dell'arte. Infine, il forte posizionamento antirusso che pervade l'impianto della risoluzione del 2019 è qui ridotto a un unico riferimento all'uso propagandistico della storia nel contesto della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina (punto 21).

La ricostruzione e l'analisi del caso di studio mostreranno come il processo di redazione del rapporto e della risoluzione segue logiche e dinamiche molto diverse da quelle della risoluzione del 2019; in particolare, l'influenza degli attivisti della memoria risulterà molto limitata e controbilanciata da un'altra "forza": quella del sapere esperto. Le possibilità di mobilitazione di figure non politiche e il ridimensionamento dei margini di azione degli attivisti della memoria nella costruzione del discorso sulla "memoria storica europea", come avrò modo di mostrare, si spiegano alla luce della "struttura delle opportunità intraistituzionali" e dell'interdipendenza tra dossier, procedura istituzionale, attori mobilitati e approcci promossi.

Tabella 6. Testimoni/attori coinvolti nelle interviste per la ricostruzione del caso di studio.

Attore	Ruoli e incarichi
MEP6	Europarlamentare cipriota; membro di GUE/NGL; inizialmente, relatore principale del rapporto CULT su "La coscienza storica europea".
AR1	Ricercatore e funzionario per la Commissione CULT; autore di due studi su "La memoria storica europea" e "L'identità europea"; riferimento amministrativo per il dossier CULT su "La coscienza storica europea".
APA3	Assistente parlamentare dello <i>shadow rapporteur</i> del dossier "Coscienza storica europea" per il gruppo dei Greens/EFA, X.
APA4	Assistente parlamentare di MEP6.
APA5	Assistente parlamentare della <i>shadow rapporteur</i> del dossier "Coscienza storica europea" per il gruppo "Renew".

Tabella 7. Le fasi del processo di redazione e adozione della risoluzione.

	La produzione della risoluzione su "La coscienza storica europea"
--	--

2013	<ul style="list-style-type: none"> • 26/08/2013: presentazione della prima bozza del rapporto CULT di Marek Migalski (ECR) su “Historical memory in education and in culture in the EU”. • 29/10/2013: la bozza riceve 355 proposte di emendamento. In seguito, elaborate 18 proposte di compromesso su cui però non si trova un accordo unanime. • 17/12/2013: fallimento del rapporto a seguito del processo di negoziazione dei <i>compromise agreements</i>; respinto, come emendato, dalla commissione CULT.
2023: Genesi del rapporto nella commissione CULT	<ul style="list-style-type: none"> • 12/07/2023: la plenaria ufficializza l’assegnazione del nuovo rapporto INI alla commissione CULT (articolo 54), a seguito dell’autorizzazione della CoP del 6/07/2023. I relatori erano già stati selezionati nei mesi precedenti. • 19/09/2023: presentazione della prima bozza del rapporto CULT di MEP6 (GUE/NGL) su “Coscienza storica europea”. • 09/10/2023: 205 proposte di emendamento presentate entro la scadenza. Comincia la negoziazione dei compromessi. Conflitti e tensioni negli <i>shadow meeting</i>. • 27/11/2023: riunione CULT per la discussione e votazione degli emendamenti e del rapporto (adottato a grande maggioranza). Il relatore principale dà le dimissioni.
2024: Votazione e adozione in plenaria	<ul style="list-style-type: none"> • 17/01/2024: Risoluzione sulla “Coscienza storica europea” adottata a maggioranza dalla plenaria (409, 165, 35).

5.2 Redazione e adozione della risoluzione

5.2.1 Radici profonde: il rapporto fallito su “La memoria storica nell’educazione e nella cultura nell’UE” (2013) e lo studio sulla “memoria storica europea” (2013)

La risoluzione del 2024 rispolvera un *dossier* che la Commissione CULT della VII legislatura ha provato ad aprire nel 2013, un tentativo che incappa in uno stallo negoziale e nel fallimento (apparentemente, l’unico rapporto storicamente fallito nella Commissione) senza raggiungere la Plenaria.

Il 4 luglio 2013, in seguito alla decisione della Conference of Presidents, la plenaria del Parlamento affida alla commissione CULT il compito di redigere un *report* sul tema “Historical memory in education and in culture in the EU (2013/2129(INI))”. La prima versione del report è datata 26/08/2013 e redatta dal *rapporteur* Marek Henryk Migalski, europarlamentare polacco membro di ECR, partecipante al già citato gruppo informale “Reconciliation of European Histories” e scienziato politico di professione. Il documento si affianca esplicitamente alla risoluzione del 2009 su “la coscienza storica europea” e afferma che l’Europa unita si è costruita nel contrasto ai totalitarismi nazista e comunista e sulle basi dell’etica giudaico-cristiana, dell’estetica greca e del diritto romano; in questo senso,

condanna i crimini contro l'umanità dei regimi totalitari, commemorando le vittime e gli eroici oppositori. Questi aspetti sono sufficienti a comprendere la differenza dei contenuti tra i due rapporti: se l'idea che guida il nuovo report del 2023 è quella di emancipare la discussione parlamentare sulla memoria storica dalla valutazione politica e ideologica dei fatti storici, a favore della promozione di una coscienza storica critica, il report del 2013 non solo riafferma un approccio valutativo, ma identifica in modo arbitrario alcuni fatti storico-culturali (il contrasto ai totalitarismi nazifascista e comunista, l'etica giudaico-cristiana, l'estetica greca e il diritto romano) come fondamenti identitari dell'Europa unita. In generale, il rapporto Migalski chiede un'ampia e non selettiva stesura dei programmi educativi negli stati membri, sostenendo che la verità storica e la memoria sono la base per la riconciliazione e l'integrazione europea. Più concretamente, rilancia il sostegno per la Piattaforma della Memoria e della Coscienza europee; incoraggia programmi di insegnamento della storia ambiziosi e inclusivi anche degli aspetti più "difficili"; afferma l'importanza dei fondi UE per progetti legati alla memoria storica, criticando la riduzione dei fondi dedicati nel quadro del programma "Europa per i cittadini".

Dopo una fase di raccolta degli emendamenti e di negoziazione delle proposte di compromesso con i relatori ombra, il rapporto viene discusso, presentato e votato il 17/12/2013 nella commissione. Il documento, in totale, riceve 355 proposte di emendamento. Molti di questi sono co-firmati da europarlamentari esterni alla commissione CULT, partecipanti al gruppo informale "Reconciliation of European Histories", così come il relatore: ad esempio, Sandra Kalniete (PPE), Krišjānis Kariņš (PPE), Ágnes Hankiss (PPE), Milan Zver, Radvilė Morkūnaitė-Mikulėnienė (PPE), Monica Luisa Macovei (PPE)¹¹⁷. Stando alle parole della *chair* della Commissione CULT nella VII legislatura, Doris Pack, il relatore Migalski ha elaborato assieme ai colleghi 18 proposte di compromesso su cui però non è stato trovato accordo unanime. La coordinatrice afferma che il documento risulta così appesantito, persino illeggibile, per via di queste proposte di modifica, nonostante gli sforzi del redattore di pulire il testo da esempi concreti e numerosi dettagli. Inoltre, fa un appello ai colleghi di provare a comprendere le intenzioni del relatore, considerando le diverse sensibilità e esperienze storiche che contraddistinguono Est e Ovest dell'Europa e che potrebbero essere all'origine delle "incomprensioni" che circondano il dossier. Marek Migalski, prima della lunga votazione delle proposte di emendamento, premette che non è stato possibile trovare compromessi su tutti gli aspetti discussi e che, nonostante la sua sincera attenzione a costruire convergenze, rimangono attive divergenze importanti. Conclusa la fase di votazione dei singoli emendamenti, il documento modificato viene votato nella sua interezza e respinto con 11 voti a favore, 13 contrari e 4 astensioni.

¹¹⁷ Lista dei partecipanti al gruppo informale "Reconciliation of European Histories": <https://eureconciliation.wordpress.com/about/> .

Alla votazione segue un momento di dibattito¹¹⁸. Marek Migalski introduce la discussione affermando di essersi trovato costretto ad astenersi su un documento di cui non condivide il contenuto; in particolare, afferma di essere sorpreso della resistenza mostrata da colleghe e colleghi ad accettare alcuni temi, tra cui la parità tra i totalitarismi nazista e comunista. In modo simile, László Tóké, europarlamentare romeno del PPE e partecipante al gruppo informale “Reconciliation of European Histories”, afferma che con questo voto contrario la VII legislatura dimostra di aver fatto “passi indietro” nella consapevolezza storica condivisa rispetto ai progressi della risoluzione adottata nel 2009.

Altri membri della commissione esprimono le ragioni della loro contrarietà al documento. Gianni Vattimo (ALDE) definisce il rapporto «un inutile esercizio di retorica» affermando che non sia auspicabile costruire una versione ufficiale della storia, presentata come “veritiera” e promossa dalle istituzioni europee o da altri organismi politici. Un secondo intervento molto critico rispetto al documento è quello di Chrysoula Paliadeli (S&D) che rimprovera al *rapporteur* di aver cercato di imporre il proprio punto di vista sui fatti storici. Ad ogni modo, il rapporto fallisce e non viene condotto alla plenaria. Il tentativo, tuttavia, dimostra che l’apparente “silenzio” delle legislature parlamentari successive alla VI è solo apparente e legato alla mancanza di consenso su nuove posizioni istituzionalmente condivise: tuttavia, processi e tentativi di fare avanzare e cementificare ulteriormente il discorso si sono verificati.

La linea di continuità implicita tra l’insuccesso del 2013 e il rapporto del 2023, gli unici due rapporti INI della commissione CULT dedicati al tema a dieci anni di distanza, è messa in luce da uno dei miei testimoni privilegiati, AR1. AR1 è stato ricercatore in storia e scienze politiche in ambito accademico e, al momento dell’intervista, è ricercatore senior e funzionario al PE per le politiche culturali e educative. È autore di due studi¹¹⁹ del “Policy Department B: Structural and Cohesion Policies”¹²⁰ per la commissione CULT, che emergono tra i principali riferimenti della risoluzione del 2024. Il primo studio consiste in una disamina e valutazione critica delle politiche europee della memoria (2013); il secondo è più ampiamente dedicato al tema dell’identità europea e teso alla valutazione dei possibili approcci politici per la promozione di un senso di appartenenza all’UE

¹¹⁸ Non esiste una trascrizione ufficiale del dibattito. Tuttavia, le registrazioni video della riunione sono disponibili, così come la traduzione audio in diverse lingue europee degli interventi.

Centro multimediale del Parlamento europeo.

(https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/committee-on-culture-and-education_20131217-1500-COMMITTEE-CULT).

¹¹⁹ Per tutelare la privacy del testimone, si omettono i riferimenti bibliografici agli studi citati.

¹²⁰ Si tratta di un’unità di ricerca del Directorate-General for Internal Policies, l’organo del Parlamento che fornisce analisi e dati per il lavoro legislativo di alcune commissioni del PE.

(2017). Infine, AR1 è funzionario per la commissione CULT incaricato di seguire il dossier legislativo preso in analisi. Nel corso della nostra prima intervista, AR1 mette in luce i forti legami tra il suo studio del 2013, nel quale ragionava sulle criticità di un approccio troppo “contenutistico” e ideologicamente guidato alle politiche europee della memoria, il concomitante rapporto fallito del 2013 e il nuovo rapporto del 2024.

AR1: «This topic came up in the EP context in 2013, actually. And then I was asked to draft this study on European historical remembrance at the time in 2013. So how influential was it? This is, of course, always a bit of a tricky question. I would say it was successful definitely in bringing, helping to bring down a resolution in 2013 that failed. You might know this was the Migalski report. That was very controversial. And this was also the background of my, not in the sense that I would have recommended it, but I think what I tried to do in this report was clearly outlining the dealing with history is a difficult issue, especially at political level. I mean, this is maybe saying the obvious for a researcher, but in a political context is not so clear. And by saying, look, we cannot fill historical remembrance with content at European level. This is problematic because different nations, different people have different views. And it's very hard to agree on anything that everyone in Europe could agree in the same way. And rather, I say what we need to do in Europe is rather to create something like a critical historical consciousness. And this is not the content of the report that is currently in production. So, we have to move away from this idea, “we can fill this idea of European historical remembrance with content”. [...] So, in other words, I was arguing for moving away from content to more to process and creating a forum of discussion. And I think at least my study helped in making a majority actually sharing this view and saying, look, the other report of 2013 that was very much focused on content and defining history by trying to name certain historical events that we should commemorate in a specific way, and so on, that this is not the way forward. So, this report failed. So, in that sense, it was maybe successful.»

AR1, in questo passaggio della nostra conversazione, rivela due aspetti importanti: da un lato, sostiene che il suo impegno come ricercatore e funzionario parlamentare e i suoi lavori di ricerca e riflessione sulle “politiche europee della memoria” potrebbero aver esercitato una certa influenza nel persuadere la maggioranza di europarlamentari che hanno poi sancito il respingimento del rapporto del 2013 nella commissione CULT; dall'altro, che la sua *expertise* sul tema avrebbe costituito un contributo importante per il processo di redazione del nuovo rapporto. In effetti, questa influenza è misurabile confrontando lo studio del 2013 e la risoluzione del 2024. I due documenti condividono la medesima impostazione, proponendo una valutazione critica delle politiche europee della memoria, e soprattutto giungono a conclusioni identiche, raccomandando un allontanamento dai tentativi di imporre una “cultura della memoria europea” dall'alto a favore della promozione di una “cultura del ricordo” dal basso, ovvero

di una coscienza critica della storia come competenza individuale e collettiva. I dati condivisi da AR1 sono cruciali per comprendere sino a che punto il “campo politico della memoria storica” nel PE sia attraversato e ingaggiato da attori tra loro eterogenei: non solo politici di professione, ma tecnici ed esperti di varia natura: assistenti, *policy advisor*, ricercatori e funzionari. Come vedremo nel prossimo paragrafo, la medesima preminenza del “sapere esperto” e degli esperti si riscontra nel rapporto del 2023. Inoltre, l’influenza (ipotizzabile) degli studi, stando ad AR1, potrebbe estendersi al di là dei dibattiti emersi nel PE, concorrendo a determinare i parametri di finanziamento dei programmi della Commissione:

AR1: «And my feeling is as well that, certain, some of the things were taken on board also later on, for example, trying to widen the focus of European historical remembrance in the funding programs. And if you see the new generation of the CERV program, for example, it’s no longer exclusively focused on totalitarianism. It has been broadened even though it’s still mainly totalitarian. But now you have colonialism, other decisive elements of European history becoming also part of the discourse. And again, I’m not claiming this was just because of my study, but it might have contributed also to a certain change in mindset in the parliament and also in the commission. So, in other words, I think as a researcher, as a policy advisor, you can exercise certain influence.»

AR1, inoltre, conferma la validità di alcune delle interpretazioni preliminari emerse nell’analisi del primo caso di studio e relative all’ipotesi di correlazione tra la procedura legislativa adottata, gli attori che si mobilitano, e l’esito ufficiale e i contenuti del documento.

AR1: «the 2013, I was very much involved because this was a committee report. So, meaning it would have, like, would have had to be adopted by committee and then would go to plenary. Interestingly, the 2019 resolution and the Holodomor resolution were tabled directly at plenary, which is usually an indication that the political groups play a more active role. So, it’s not the usual parliamentary procedure where it would start in committee and with long deliberations, you know, but it’s tabled directly at plenary. And usually, we are not very much involved. But this is rather more like one group pushing forward and trying to get enough support for their position. Then there might be some dealing with it behind the scenes. But it’s not the true. Well, again, I don’t want to sound negative. It’s not a transparent process. But because in the committee, it would be a draft report. People can then table amendments, and you would know who tabled what. With those resolutions, it’s really everything behind the scenes.»

In altre parole, l’opportunità per il nostro funzionario e ricercatore di interagire con atti parlamentari inerenti alla memoria storica europea si manifesta soprattutto nel caso di iter procedurali INI, che coinvolgono il lavoro ordinario nelle commissioni di lavoro, specificamente la commissione CULT. In caso di

risoluzioni intavolate in plenaria direttamente dai gruppi politici, la genesi dei documenti è nascosta, non trasparente ed esposta a dinamiche informali di costruzione del consenso e dell'agenda, esattamente come dimostra il caso della risoluzione del 2019 discusso nel capitolo precedente. In quei casi procedurali, spiega AR1, il suo margine di intervento è nullo.

AR1: «And then the resolution comes. And usually, it only comes when you know you have a majority. So, in other words, 2013 and the current resolution that is in under preparation, historical consciousness, I'm very much involved because this is taking place in the Committee Culture and Education before it goes to plenary. The other two that you mentioned, 2019, 2022 on the Holodomor, they were at plenary level by the political groups with much, much less involvement. So, this was more being informed about it, but not playing any active role in it. So, it always depends as well, and this is maybe also a good, well, maybe an interesting result for your research. It really depends not just on the institution that produces a paper, but even within an institution, a paper that in the end looks almost the same from the outset, because both are a resolution. But the genesis was very different and involved maybe a very different kind of engagement and deliberation.»

Approfondiremo il tema della variazione della “struttura delle opportunità intraistituzionali”¹²¹ per i diversi “imprenditori della memoria” attivi nell'arena parlamentare a seconda dell'iter procedurale e del momento politico nei paragrafi successivi.

La connessione diretta tra i due rapporti, quello del 2013 e quello del 2023, è dichiarata esplicitamente da Sabine Verheyen (PPE), *chair* della commissione CULT, in occasione della riunione del 19/09/2023 e della presentazione della prima bozza di rapporto. Stando alle sue considerazioni, il rapporto sulla memoria storica rigettato dieci anni prima rappresenta l'unico caso di rapporto fallito nella commissione CULT. Questo dato, se confermato, dimostrerebbe la polarizzazione delle posizioni sul tema e la complessità insita in ogni tentativo di formulare sintesi comprensive e largamente accettate. Infine, elogia l'approccio adottato dal relatore che si opporrebbe in modo netto alla logica adottata nel caso del report Migalski del 2013, focalizzandosi sul riconoscimento dell'importanza della promozione di una comprensione critica della storia europea a livello individuale e collettivo, e meno sulla definizione dei contenuti di un'eventuale “memoria storica dell'Europa”¹²². Anche la tedesca Petra Kammerevert (S&D), già deputata nella

¹²¹ Il concetto è in parte mutuato dalla letteratura sui movimenti sociali, richiamando il concetto di “struttura delle opportunità politiche” che identifica i fattori politici, istituzionali e legali che determinano le opportunità di mobilitazione collettiva in diversi contesti e regimi (Tilly, Tarrow 2011).

¹²² Fonte: registrazione audiovisiva dell'incontro, European Parliament Multimedia Centre. (https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/committee-on-culture-and-education_20230919-1430-COMMITTEE-CULT).

VII legislatura e da allora membro della commissione CULT, testimonia discussioni pesanti riguardo al rapporto Migalski e suggerisce che si sia trattato di un tentativo di strumentalizzare la storia.

Il fallimento del rapporto Migalski, che rappresenta l'unico caso di insuccesso di un rapporto nella commissione CULT, dimostra nuovamente il grado di polarizzazione nel PE sulle politiche inerenti alla memoria storica. I lavori delle commissioni parlamentari sono normalmente orientati alla negoziazione e alla ricerca del compromesso; l'incapacità di trovare una sintesi, seppur non del tutto soddisfacente o efficace, è un fatto indubbiamente raro che può derivare solo da scuciture e divergenze politiche insanabili persino nel quadro di un gruppo ristretto di europarlamentari abituati alla collaborazione costante, consapevoli delle idiosincrasie valoriali, ideologiche e caratteriali di ciascuno e orientati all'avvicinamento e alla comprensione reciproca.

5.2.2 I soggetti implicati nel processo di redazione del rapporto del 2023: esperti e tecnici

Dopo l'insuccesso del 2013, come torna in auge il dossier "memoria e educazione nell'UE" nella Commissione CULT? Una risposta parziale è data da MEP6, relatore principale del documento, in occasione della nostra intervista. MEP6 è un europarlamentare cipriota, membro del partito comunista AKEL e del gruppo GUE/NGL al PE, nonché scienziato politico occupatosi della questione cipriota e di dispute memoriali. Ho incontrato MEP6 il 14/11/23, poche settimane prima della discussione e votazione del report emendato nella commissione CULT.

MEP6: «Politics of memory, or memory politics, is part of European Union for some time now. It's from... actually, goes back. So, from time to time, it comes to our agenda. [...] So, this politics of remembrance, actually, is part of... enforce European sense of belonging, I would say. So, it's an open process, and I'm sure after my report, it will go on other reports, and it will come back always.»

L'osservazione di MEP6 rispetto allo sviluppo delle politiche della memoria del Parlamento europeo, specialmente delle sue risoluzioni, come processo aperto, mai definitivo e ricorsivo, conferma una delle caratteristiche individuate come definitorie dell'oggetto preso in analisi, il discorso sulla "memoria storica europea": la processualità. La processualità identifica non solo l'evoluzione dei contenuti del discorso e la sua apertura a nuovi sviluppi e direzioni, ma le tendenze sociologiche e politiche soggiacenti al suo sviluppo; ad esempio, la selezione dei protagonisti del dossier (*rapporteur*, *shadow rapporteur*, tecnici ed esperti):

MEP6: «Usually when we have such reports, own -initiative reports, what's happening is it's a discussion, obviously, between the coordinators of the CULT committee and then we end up discussing who is interested, who wants to do a report, and then it's a very democratic open process, and then at the end of the day,

one is chosen, supported. So, it's not like we're stepping up or asking for it. The project comes to the committee, the coordinators' meetings, the coordinators discuss, we express interest, and at the end we vote, and we decide for someone, and this hit was me.»

MEP6 ci ricorda che alla base della selezione del relatore principale di questa e ogni altra relazione c'è un processo deliberativo aperto, equo e inclusivo. Tuttavia, ciò non è sufficiente a chiarire come emerge il *dossier* e quali sono i criteri che determinano la scelta di un membro di un gruppo politico minoritario per l'assegnazione della *main rapporteurship* – così come delle *shadow rapporteurship*¹²³ – nel suddetto processo deliberativo.

È un altro testimone implicato nel processo e coinvolto nelle interviste a condividere dati più precisi: APA3, l'assistente dello *shadow rapporteur* X¹²⁴, europarlamentare tedesco di origine rom (sinti), membro del gruppo Greens/EFA. Ho avuto occasione di incontrarla il 10/01/2024, alcune settimane in seguito al voto del rapporto in commissione e pochi giorni prima del voto della risoluzione in plenaria.

APA3: «At the beginning of the next legislative term, there are files considered by the Commission, and it's always the Commission who's suggesting the files. And then it's about the MEPs to ask for the files. And of course, there are some files no one wants to do and some files which are very famous. But each MEP only has a certain number of files he can do. And if he's a rapporteur, he's paying kind of with one point. If he is a shadow, he's paying with half a point. And all in all, you have, I'm pretty sure, four points. So, you know, you need to discuss a little bit in between. And I know that for X, it was very important to have this file because he had... also kind of like really strong issue he wanted to push forward because he's for the minority, like he's really strong helping the Sinti and Roma community.»

Innanzitutto, la mia interlocutrice spiega che, trattandosi di una risoluzione d'iniziativa, la proposta di aprire un *dossier* sul tema è nata dalla Commissione all'inizio della legislatura. Inoltre, stando alle osservazioni di APA3 e alle puntualizzazioni condivise da altri testimoni, i diversi ruoli politici legati a una procedura legislativa nelle Commissioni sono assegnati sulla base di tre criteri fondamentali:

- la distribuzione del carico di lavoro secondo un sistema a punti;
- il riconoscimento dell'*expertise* di un europarlamentare sul tema;

¹²³ Si tratta dei ruoli di rappresentanza dei gruppi politici nella presentazione di emendamenti e nella negoziazione di compromessi.

¹²⁴ Sebbene l'europarlamentare in questione non rientri tra i testimoni direttamente coinvolti nelle interviste oggetto di analisi, al fine di garantire un ulteriore livello di tutela della riservatezza di APA3, si è scelto di sostituirne il nome e cognome con la sigla "X" poiché citato direttamente nell'intervista.

- le dinamiche informali di “baratto” e negoziazione del sostegno su diversi dossier.

La conversazione con APA3 stimola un’altra considerazione: non solo i politici di professione, ma anche gli stessi assistenti e funzionari sono cooptati per supportare il processo di *drafting* e negoziazione secondo la loro *expertise*, i loro saperi e i loro interessi. Inoltre, tra i soggetti appartenenti a questa rete di “imprenditori della memoria” possono sussistere contatti e collaborazioni pregresse, come nel caso della stessa APA3, allora tirocinante Schuman presso la commissione CULT del Parlamento europeo, e AR1, il già citato ricercatore e funzionario CULT che segue gli sviluppi del dossier.

APA3: «Actually, it was a funny circumstance because I was a Schuman trainee at the CULT committee, like in the secretary. So, I worked with AR1 together, and he was really into this file, into the study. So, I was already reviewing the study, working on the study, and doing research for it, and commenting a lot about it. So, I got really, I was very much interested in this topic because I think because AR1, like, the secretary, the initiative kind of had a different idea about historical consciousness. It was more about... how important it is to be reflective and critical with the past, to learn from the past, and also to be conscious, and also that every person in society is informed about the past. because they are less likely to be manipulated by an autocracy or a particular person. Plus, at this time, the war started, the war against Russia, against Ukraine. So, we really saw how important or how strong narratives can be and how instrumentalized they can be. So, I found it very to the point and very actual. And then I came, I didn’t know before, but then I entered in the office of X, and I heard about the file, and then I was like, oh, but of course I want to accompany this file.»

In altre parole, APA3 sviluppa l’interesse per il tema del dossier a partire da una collaborazione pregressa con AR1, dimostrando come interessi, idee e preoccupazioni si sviluppino e si diffondano attraverso interazioni, convergenze e collaborazioni tra attori interni al Parlamento che cambiano nel tempo. Questo non significa che AR1 abbia influenzato direttamente l’allora tirocinante; piuttosto, il suo impegno e lavoro hanno favorito la familiarizzazione e la socializzazione di APA3 sull’importanza del tema politico della ‘memoria storica’ e di un approccio critico-riflessivo alla questione.

Chiarite le dinamiche di emersione del file, i criteri di selezione degli attori coinvolti, i legami tra i soggetti implicati e le dinamiche di “socializzazione” sul tema, cercherò ora di gettare luce sull’apporto dei principali soggetti implicati nel processo. APA4 è l’assistente del relatore principale, MEP6, che ho avuto modo di incontrare e intervistare in una delle caffetterie interne all’edificio Spinelli, la settimana successiva alla discussione e al voto del testo emendato. Nel corso dell’intervista condivide dettagli importanti: MEP6 e AR1 sono le due “forze redazionali” principali, ovvero i soggetti che elaborano la struttura, i contenuti e

l'approccio fondamentale del documento scrivendo la prima bozza; il fatto che entrambi abbiano un *retrotterra* accademico nel campo della storia e della scienza politica è indubbiamente determinante nella scelta della cornice concettuale e metodologica del documento.

Assieme agli altri assistenti delle controparti politiche, APA4 si è invece occupato delle negoziazioni sia precedenti che successive alla presentazione della prima bozza del report il 19/09/2023 nella commissione CULT.

APA4: «The main drafting force has been AR1 and MEP6. Because they are both academics, both know the matter. AR1, I believe he has a post-doc on this specific issue. And MEP6 worked on memory. So, for me, that part was the easiest, let's say, because I just had to do some amendments. My role at the time was mainly to flag out issues that would not, in my opinion, work well in the negotiations. As they did, I may say. Nevertheless, so that was my role on this part. From there on, I was leading the negotiations. That means I had to get in contact with the other political groups. I did that also during the others were drafting the report, just to have a little bit of a taste on...»

Andrea Apollonio: «Some anticipation?»

APA4: «Exactly, on where their red lines would be or what their thoughts were. And after that, I think we had a very, very polite, respectful, and fruitful negotiation on the technical level. Technical level, I mean the assistance, the staff of the political groups, and so on. I think the main reason was that, first of all, we anticipated their thoughts beforehand.»

Queste asserzioni sono cruciali per identificare un aspetto che distingue il secondo caso dal primo: l'iter legislativo INI, che coinvolge il lavoro ordinario delle e nelle commissioni parlamentari, rende possibile il protagonismo di ulteriori "imprenditori della formulazione" del discorso sulla memoria storica europea. In altre parole, dà la possibilità a soggetti non politici (figure amministrative e ricercatori) di introdurre i loro saperi e influenzare il processo di scrittura e negoziazione di rapporti politici in modo determinante. Il lavoro degli esperti si inserisce in un ambito di produzione del sapere definibile come "*regulatory science*" o "*policy science*". Gil Eyal (2019) utilizza un'analogia efficace per descrivere il ruolo dell'*expertise* scientifica nel *policy-making*. Propone di immaginare una strada a tre corsie: la corsia sinistra, veloce, rappresenta il campo delle leggi e delle decisioni politiche; la corsia destra, più lenta, è il dominio della produzione della conoscenza scientifica/accademica, un sapere emancipato dalle esigenze decisionali e dalle scadenze politiche, reversibile; la corsia centrale, è quella della "*regulatory science*", dedicata alla mediazione tra le corsie esterne e alla produzione di un sapere funzionale, se non talvolta subordinato, ai tempi ristretti e alle esigenze estemporanee della politica. I saperi specializzati e la conoscenza esperta giocano un ruolo centrale nel *policy-making* del PE; influenzano come vengono tematizzate ed affrontate le questioni politiche, e costituiscono essi stessi temi di contestazione e negoziazione (Elomäki, Haapala

2024). Tra i “*regulatory scientists*” operanti nel Parlamento che interagiscono con i processi qui analizzati, troviamo funzionari/ricercatori impiegati nei *policy departments*, che affiancano i lavori legislativi delle commissioni, i *policy advisor*, soggetti competenti assunti dai gruppi politici, che ne difendono gli interessi strategici attraverso l’analisi dei testi legislativi e la formulazione di emendamenti; infine, attori esterni convocati per incontri e discussioni su temi specifici; una dimensione ampia che tiene insieme audizioni di esperti, *stakeholders* e attori di *lobbying*. Nel caso del rapporto preso in analisi, ad esempio, risulta che la *shadow rapporteur* per Renew Europe ha incontrato rappresentanti di diverse associazioni ed enti: EUROCLIO, College of Europe, Embassy of France to the Council of Europe¹²⁵.

Oltre all’apporto degli “esperti” e degli stakeholders, si riconosce anche una più ampia e strutturata inclusione dei “tecnici” nelle squadre di lavoro cui gli europarlamentari fanno affidamento. Segnatamente, le squadre di assistenti, figure assunte direttamente dal singolo europarlamentare che assistono il lavoro legislativo in quanto dotate di alcune competenze settoriali, ma essendo portatrici di un sapere tecnico più generale (ad esempio, il *know-how* delle relazioni intraistituzionali e dei processi negoziali). Il loro compito è quello di difendere l’interesse non tanto del gruppo politico d’appartenenza (come nel caso dei *policy advisor*) ma del “datore di lavoro” (il politico di riferimento) nei suoi rapporti con il partito nazionale e con il suo elettorato.

5.2.3 Negoziazione dei compromessi nella Commissione CULT: pressioni esterne degli attivisti della memoria

I rapporti e le discussioni tra soggetti tecnici ed esperti costituiscono una delle premesse fondamentali del lavoro legislativo nelle commissioni parlamentari. APA4 afferma di aver cercato il contatto con le controparti tecniche (gli assistenti degli *shadow rapporteur*), in modo preliminare, già nella fase di *drafting* del rapporto, raccogliendo critiche potenziali e punti fermi, con l’obiettivo di integrare questi aspetti nella prima bozza per ridurre eventuali conflitti in fase di negoziazione dei compromessi di emendamento. La politicizzazione del tema, in effetti, è una questione di cui il relatore principale si mostra consapevole, come dimostra il suo intervento introduttivo il giorno della presentazione della prima bozza alla Commissione (19/09/2023):

MEP6: «I was fully aware that I had a challenge in front of me. I know what’s going on in Europe and I know how strongly politicised it is this debate. [...] We have to be aware that we don’t need a normative history telling on the other side. We want

¹²⁵ Legislative Observatory.

([https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2023/2112\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2023/2112(INI))).

a critical and self-critical understanding of the past. [...] To understand the historicity of our circumstances. To understand “now” in a historical context. And of course, this means how we go on in space and in time¹²⁶.»

In generale, gli assistenti degli *shadow rapporteur* che hanno aderito alle interviste riportano che la negoziazione tra le parti tecniche (assistenti) sia stata positiva e costruttiva. Questi incontri preliminari tra tecnici sono organizzati con lo scopo di prevenire divergenze eccessive a livello politico e preparare dei compromessi sufficientemente inclusivi. Il processo, come vedremo, diventa più conflittuale con l'avvicinarsi e durante il confronto tra le parti politiche.

Il *draft report* riceve 205 proposte di emendamento entro la scadenza delle ore 15.00 del 9 ottobre 2023. Un aspetto di cruciale interesse per la nostra analisi è che diversi degli emendamenti presentati dallo *shadow rapporteur* del PPE (Asim Ademov) sono co-firmati da europarlamentari non membri della commissione CULT, in molti casi partecipanti a vari livelli alle attività del gruppo informale “On European Remembrance”. Questa possibilità è prevista dall’articolo 218 del regolamento del PE, paragrafo 1, secondo il quale «fatte salve le disposizioni dell’articolo 65, paragrafo 3, relative alla seconda lettura, gli emendamenti o i progetti di proposte di reiezione presentati affinché siano esaminati in commissione sono sempre firmati da un membro titolare o da un membro supplente della commissione interessata, oppure cofirmati da almeno uno di tali membri»¹²⁷. Tra questi cofirmatari esterni troviamo diversi “attivisti della memoria” partecipanti e sostenitori di “On European Remembrance”: in particolare, MEP1, Inese Vaidere, Dace Melbārde, Petras Auštrevičius, Sandra Kalniete.

Ho intervistato MEP1 una seconda volta, a novembre 2023, per discutere il nuovo rapporto e gli emendamenti che ha cofirmato e sostenuto.

MEP1: «We already, we are following, we already drafted some amendments to the draft. You know, as always, all procedures are the same. For all reports, resolutions, we are doing according to, acting according to procedures. So, when we got invitation for possible amendments, we did that. And those amendments are now in process, how to say. Many, many, many members, I think, drafted their amendments.»

MEP1, dalla sua prospettiva, aggiunge dettagli interessanti: innanzitutto, sostiene di aver ricevuto un invito per presentare proposte di emendamento, sostenendo che ciò costituisce una procedura ordinaria.

¹²⁶ Fonte: registrazione audiovisuale dell’incontro, European Parliament Multimedia Centre. (https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/committee-on-culture-and-education_20230919-1430-COMMITTEE-CULT).

¹²⁷ Fonte: Rules of Procedure of the European Parliament. (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-RULE-218_IT.html).

Inoltre, rispetto ai contenuti del report, che presenta una sezione di valutazione critica delle politiche del passato dell'UE, nonché delle precedenti risoluzioni, afferma quanto segue:

MEP1: «Look, first of all, I was happy that this report was... was drafted and this topic is part of agenda in European Parliament and could commit in this case. Why? Because I remember very well in 2019 when we adopted this resolution at that time [...], I remember that some historians, they were not happy that politicians are intervening somehow into their area of interests, that is not for politicians to evaluate history, but for historians only. I would be happy to agree on that. Would be happy to leave history for historians. But there are two reasons that it's important to speak about that. First of all, we see more, it's more than clear that without evaluation, the right political even, legal evaluation of the past, that terrible, terrible past is coming back. What we see in Russia today, Russia, Kremlin, they are using history as a tool, as a weapon against neighbouring countries, especially. They are using rewriting history. They are rebuilding now monuments for Stalin. They are using those narratives against Ukraine, blaming or labelling Ukraine as a fascist, nazi country, which is not true at all. So, this is why it's important to take care of that topic and follow it and to have very clear understanding that history is important for not only for the past but for the future, especially. And second, every politician without knowing history, without understanding, especially politicians of European Union, where we had very different experiences in our histories, be it Southern Europe or be it Eastern Europe, be it Northern Europe or Central Europe, and everybody had a very tragic past not so long time ago, just one or two generations before. And without evaluation, without clear knowledge, what happened and why happened so then? We politicians, we would not be able to take right decisions for the future. Today, we are in front of important decisions on enlargement [...]. So, this is for politicians also, it's important to know the history. And when we speak about fundamental issue of European Union solidarity, without knowing each other's history, the past, it would be very difficult to have real solidarity based on values and based on mutual understanding of the current challenges in our country.»

Da un lato, MEP1 si dice soddisfatta dell'impegno del Parlamento sull'importante tema della memoria storica e quindi della nuova iniziativa. Dall'altro – entrando, parzialmente, in contrasto con le idee fondamentali veicolate dal documento – rivendica che il Parlamento debba avere un ruolo nella valutazione e nella condanna dei fatti storici, come nel caso delle risoluzioni del 2009 e del 2019. Ovvero, secondo l'interlocutrice, rimane urgente valutare e condannare determinati fatti e processi storici sia perché altrove la storia è strumentalizzata, sia perché la classe politica europea, la cui conoscenza storica è spesso lacunosa, deve poter prendere decisioni politiche per il futuro partendo da basi solide.

Ad ogni modo, l'elaborazione di proposte di emendamento ai rapporti è competenza dei membri della commissione; la scelta di aggiungere al nome del

propositore firme ulteriori di membri esterni è prevista dal regolamento e potrebbe costituire una strategia per rafforzare la forza e la legittimità di una proposta. Questa, ad esempio, è l'interpretazione di APA3:

APA3: «I think it was a tactic to strengthen his amendments. You know, that if, you know, because if the rapporteur sees, okay, this amendment is not just by one person, he has like a huge group with him, then it's more likely that the Rapporteur is not saying, okay, no, we put a minus on the voting list, or like that he make it fall, whatever, because he sees, okay: there's a huge support so you shouldn't delete it or you shouldn't change too much. So, it was a clever choice to do so.»

Tuttavia, APA4 riporta di essere venuto al corrente di influenze esercitate dal gruppo informale sullo *shadow rapporteur* del PPE già nelle fasi iniziali del processo di redazione. Nella prospettiva di APA4, la presentazione di certi emendamenti e i relativi scontri in fase di negoziazione deriverebbero più dalle pressioni esterne del *network* che non dall'irremovibilità del rappresentante ufficialmente coinvolto su alcuni punti fermi.

APA4: «We had three meetings on a technical level, on an assistant level, and we managed to go through all differences or all difficulties of the text. And we managed to have a solid compromise on the whole text, but the point six, which was communism and fascism. This was the procedure. Unfortunately, I must say that we could have reached an agreement even on this point. But at that time, the platform of historical truth, I believe it's called... started putting pressure, political pressure on the shadow rapporteur of EPP.»

Il fatto che si tratti di un riferimento ai coordinatori del gruppo informale “On European Remembrance”, nonostante l'incertezza dell'interlocutore nel ricordare il nome esatto del collettivo, è confermato quando sottolinea il loro ruolo nella promozione e nel successo della risoluzione del 2019.

APA4: «I don't know who is the coordinator of the group. And at the beginning, very frankly, and I totally respect that, the staff group of EPP said, listen, there are forces above us. It's the historical remembrance platform or whatever they are called. And you will have problems with that. I said, okay, I didn't pay attention to that. I didn't know what it was. And I totally underestimated it. I would never think that I would have this power to make or break, actually. After a bit of research, asking here and there, I learnt that it was exactly this platform or this group who managed to get through the resolution in 2019. And they actually did it before the elections. They started preparing it, so... Then I realized, okay, these guys are serious, it's not fun. So, I spoke about it very openly to the EPP friends. And thankfully, I thanked them for that, they were very frank and honest about it to me. So, I knew. The moment we reached a compromise, I would ask. I'd say, please bring it to the platform or to the people, and come back to us. So, we speak on a...

So, we have a fruitful discussion. It came to the point that Mr. Ademov, although he was himself ready to negotiate with Niazi, he got a paper, as I understand. Here is the position. You have to get exactly this wording through negotiations.»

Insomma, stando alle dichiarazioni di APA4, gli attivisti della memoria di “On European Remembrance” avrebbero esercitato pressioni sullo *shadow rapporteur* del PPE (secondo sua ammissione, più o meno diretta) per intavolare certi emendamenti e indirizzare le negoziazioni in una direzione simile a quella delle risoluzioni precedenti. In effetti, si tratta di una delle classiche strategie d’azione messe in atto dal gruppo informale e analizzate nel caso di studio precedente: influenzare le posizioni del Parlamento sulla memoria storica anche attraverso la promozione di emendamenti specifici in documenti legislativi terzi. In questo caso, l’azione si esprime già nella fase di preparazione del report, prima della presentazione del documento in plenaria. Non per coincidenza, la medesima strategia è stata adottata dai membri del gruppo “Reconciliation of European Histories” nella promozione e nel sostegno di alcuni emendamenti al rapporto Migalski del 2013.

Sicuramente possiamo constatare un manifesto interesse di alcuni coordinatori del gruppo per il rapporto di MEP6, nonché un loro coinvolgimento nella fase di discussione della prima bozza e di preparazione degli emendamenti, come proponenti attivi di punti specifici sotto le mentite spoglie di cofirmatari, o come sostenitori di punti e formulazioni condivisi dallo *shadow rapporteur* del PPE.

Una serie di incontri tra tecnici si verifica successivamente alla presentazione degli emendamenti alla prima bozza, per la discussione e la preparazione di compromessi preliminari. APA3, riferendosi agli incontri tra le controparti tecniche, afferma di aver comunque registrato alcune difficoltà e resistenze e riconosce il ruolo di guida nelle discussioni da parte dell’esperto AR1 per il loro superamento.

APA3: «My experience was that in the beginning when we were still on the technical meeting, like on upper level, that it was already very difficult to find compromises and that AR1 was leading the technical meetings was kind of like, you know, normally you do compromise amendments, like everyone is sending amendments, he’s doing the compromises, and then you discuss it in the technical meeting. But that’s kind of the first time that I’ve seen it, that he couldn’t find compromises, because all the amendments were too different. So, he couldn’t put anything together. So he was, at the first technical meeting, he was asking for... what are your MEPs most important, or the red flags kind of, what you cannot have a compromise on, and what is, like, very important. So that was the first technical meeting, basically. And then, the next technical meeting was more in... was more calm then, and was more in like trying to find... some internal ideas.»

Anche APA4 riporta alcune difficoltà nel mantenere i compromessi discussi a livello tecnico, nonostante le intenzioni costruttive e il clima collaborativo:

APA4: «And although we would come on an agreement, the next meeting they would fall back from their position. And this happened three times. On every meeting, we would reach an agreement bilaterally, and they would come there and not support it. Which brought us in a quite difficult position as an office because at the same point I said we cannot move on with this. The EPP has to come amongst themselves to a position they can present here at the technical meetings. In order to be able to move on sufficiently, because we would come to an agreement, I would present this agreement as a proposal by the rapporteur, so that would mean it was for us already a compromise we had to make, and they would say no. So, in this sense, we would make a compromise on the compromise and then on the compromise, which, for us, it pushed us as well in a quite difficult position.»

Questa “fatica” nel trovare compromessi definitivi già a livello tecnico, che prelude a tensioni ben maggiori a livello politico, riflette, in parte, l’esperienza del 2013. Resistenze e irremovibilità su alcuni punti politici si manifestano su diversi fronti e hanno a che fare con le pressioni e le aspettative provenienti dai gruppi politici di appartenenza. In questo senso, APA4 afferma che i colleghi del gruppo politico GUE/NGL e della delegazione nazionale avrebbero esercitato pressioni sul relatore principale per mantenere fermezza su alcuni punti e non scendere a compromessi:

APA4: «I must tell you that already from the draft we received bilateral comments from parties in which we work with, sister parties. But mainly on a personal level. Other assistants or people that I know came to me and said, guys, even the draft is not as good because it’s a trap. And the main issue is to equalize the ideologies of Nazism and fascism. What I always said is that there is something more, something bigger in this report, rather than communism and fascism. It’s critical thinking of history. It’s the willingness of working together consciously. Not... because we have a common, not of our common history, because we don’t have a common history on the European Union. We are here as a project of peace. We are here as a project of cooperation. We might disagree on the structure, on the economics, on whatever, but it’s a project of working together. And I think it’s very humane and reasonable project in this sense. And by that time, I also believed that we could find a compromise, not equalizing the ideologies, but at the same time, of course, respecting the wishes of our Eastern friends to criticize the crimes committed by the communist regimes in the East, or in the name of communism, it’s better said. With the final compromise, our party itself then came up to us and said the party cannot back up MEP6 on the local level then. I must tell you, even in our group, even in our delegation, there have been friends working behind our backs as well. Personally, I got in a meeting for another issue, discussing the plenary, and it turned out to be pressure.»

In sostanza MEP6 sarebbe stato fortemente vincolato a respingere proposte di emendamenti o compromessi che associassero l’ideologia comunista al

nazifascismo. Le pressioni politiche sul relatore non sarebbero state esercitate sempre in modo trasparente; alcuni colleghi vicini avrebbero persino “lavorato alle spalle”, mettendo gli interlocutori “alle strette” durante incontri apparentemente dedicati ad altre questioni.

Il rapporto entra nella fase negoziale decisiva con gli *shadow meeting* tra le parti politiche. Lo scopo di questi incontri è la negoziazione definitiva di compromessi che sostituiscano gruppi di emendamenti convergenti o assimilabili. APA3 e APA4 sono concordi nel ricordare l’esperienza di grandi tensioni, nonché resistenze e difficoltà, relative a questa seconda fase di confronto.

APA3: «On the shadow level, then it was getting crazy. So, and then actually, unfortunately, I wasn’t at the shadow meeting, but my colleague, and she came back, and she was very excited, and she was very like, well, he thinks that this file will fall and fall again because actually there was already a file of historical consciousness which didn’t, couldn’t continue. So, he was really hopeless for this one again. And I was very surprised, actually. But then I think the European Union has too many different ideologies than coming to history.»

APA4 riporta che, nonostante a livello tecnico si fossero finalmente trovati alcuni compromessi, tale volontà sarebbe venuta a mancare a livello politico:

APA4: «Well, after that, of course, the discussions on the political meetings. Of course, each member needs to stay steady on their positions. So, there was a bit less of willingness to compromise. And of course, it’s their role, they cannot go out of their ideological position. The ECR shadow rapporteur, Mr. [...], he made an intervention, but also during the shadow meetings, he actually stood up of his chair in a very aggressive way against the socialist group staff. It was very aggressive and very... A very emotional moment because we had to physically stop him and tell him to sit down. This is not a way of discussing or negotiating. The emotions got over him. I must say that through this procedure personally, I then, I realized that the discussion on communism has been for us as left-wingers, also the greens and the socialists, is a very academical one, as the philosophy of the non-class society, as a utopia, also as a philosophy and ideology that... helped the West through dictatorships, through the Second World War and so on. Nevertheless, in the Eastern Bloc of the continent, it still brings high emotions.»

APA4 e APA3 ricordano gli incontri “politici” di negoziazione dei compromessi come momenti di tensione emotiva. La scena, rievocata in questo stralcio, dello *shadow rapporteur* di ECR che si alza e fronteggia il rappresentante di S&D in modo molto aggressivo, al punto da dover essere “fermato fisicamente” e invitato a sedersi, è particolarmente emblematica. Rivela che, nonostante le intenzioni di MEP6 (riportate da APA4) di «non dare lezioni di storia a nessuno» e di emancipare il rapporto da un confronto selettivo con i contenuti della memoria storica europea, alcuni nodi di incomprensione sui fatti storici sono venuti al

pettine, come vedremo, compromettendo parzialmente l'esito del rapporto. La veridicità dei fatti è ribadita da APA5¹²⁸, assistente parlamentare della *shadow rapporteur* di Renew, secondo il quale lo scontro tra i due si sarebbe verificato a partire da differenti vedute sul ruolo storico del comunismo e sul giudizio sui suoi esiti. In effetti, stando alle dichiarazioni di APA4, il compromesso su cui non si prepara un accordo a livello tecnico e su cui si verificano scontri durante gli incontri politici è il compromesso n.6, che modifica il paragrafo 6 della prima bozza:

«6. Expresses its concern that there continues to be a latent competition and partial incompatibility between different memory frames and remembrance cultures in Europe, including between Western and Eastern Europe, but also between countries and nations within certain parts of the continent; stresses that all European countries have concurring and diverging experiences alike that belong to a shared European history; acknowledges the crimes committed by Nazi, fascist and communist totalitarian regimes as well as under colonialism, and the role these crimes have played in shaping historical perceptions in Europe; emphasises the need to bridge existing regional and ideological divides in historical awareness among European countries and peoples with a view to build a common ground for dialogue as well as mutual understanding and respect;»

APA5 spiega che il compromesso risponde a richieste di emendamento del PPE e impiega concetti precisi: fa riferimento specificamente ai “regimi totalitari comunisti” (il socialismo reale) e ai relativi “crimini”, storicamente localizzati, e non, ambigualmente, all'ideologia comunista in generale. In effetti, se si leggono le proposte di emendamento del PPE co-firmate da MEP1 e da altri partecipanti al gruppo “On European Remembrance”, il concetto di “comunismo” è in alcuni casi usato in modo più generico e ambivalente. Ad ogni modo, il compromesso produce una rottura insanabile da parte del relatore principale. L'influenza del gruppo politico e del partito nazionale di appartenenza giocano un ruolo fondamentale in questa rottura:

APA4: «MEP6 is in a very, very... helpful situation to have a very good contact with the leadership of the party. The leadership, they are people with critical thinking, so they could be, there they could really discuss on a very good level and very friendship, in a friendship way, a friendly way, and try to bridge the differences. MEP6, of course, wanted to have the report true, because it's more than equalizing communism and fascism. It's something new in the Parliament. It's a document that can really bring the discussion forward on historical consciousness. But the party

¹²⁸ APA5 ha accettato di prendere parte alla ricerca tramite un'intervista e di condividere informazioni e punti di vista. Ha acconsentito a prendere note e appunti durante la conversazione. Tuttavia, ha chiesto di non registrare né trascrivere la discussione.

said, well, we are a post-communist party, and we cannot support in any way having a member of ours or an MEP of ours having its name on the report.»

In sintesi, la rottura nelle negoziazioni politiche si verifica per un'intransigenza ad accettare e a rinunciare al compromesso n.6, che coinvolge da una parte il *main rapporteur* MEP6, vincolato alle raccomandazioni del gruppo politico, e dall'altra, in particolare, i relatori ombra del PPE e di ECR, sospinti anche dalle richieste di colleghi e colleghe esterni alla Commissione CULT.

La negoziazione dei compromessi implica anche l'esclusione di diversi emendamenti. APA3, l'assistente parlamentare per il rappresentante di Greens/EFA, riporta generale insoddisfazione da parte del suo gruppo per la bozza finale, che esclude diversi degli emendamenti di loro iniziativa.

APA3: «I can say that we weren't too happy because there were two main ideas of X which didn't survive. [...] One important thing was that concerning again the minority of Romani people, that they will have more participation of the historical consciousness and the kind of narratives of the past, and that they should have space in the European Parliament too, for example, at the 27th of January, when there's the International Remembrance Day of the Holocaust, that they will speak in front of the Parliament. And this was a very specific idea, but he really wanted to have implemented it, or, I mean, at least... something in this way, but it was not accepted at all. And also, this idea to make minorities more part of history in the schooling system, in teaching about the culture and the past, and everything. It really... kind of there was a sentence about memorials. But memorials are not like an active way of people being part of teaching history. So that was also not part of it. So, he was already very disappointed.»

5.2.4 Adozione del rapporto e dimissioni del relatore principale nella Commissione CULT

Le rotture verificatesi dietro le quinte, nell'ambito delle negoziazioni tra tecnici e relatori, entrano ufficialmente in scena il 27 novembre 2023. La Commissione CULT, riunitasi, include nell'ordine del giorno la discussione della nuova bozza del rapporto, la votazione degli accordi di compromesso e del documento nella sua interezza per validare la sua presentazione in plenaria. Grazie alla gentile intermediazione di AR1 per l'accesso al consesso, ho avuto modo di partecipare alla riunione e di osservare direttamente le dinamiche di discussione e votazione. Infine, il rapporto viene adottato nella sua interezza. Tuttavia, come vedremo, i nodi insoluti negli incontri preparatori spingono il relatore principale a una decisione inaspettata: dare le dimissioni immediatamente dopo l'approvazione del documento. MEP6 introduce le votazioni ringraziando i collaboratori tecnici e politici ed esprimendo alcune considerazioni sul processo negoziativo: «At some point I must say I was appointed by some insistences on certain subjects ideologically loaded, but I think at the end of the day we managed to be here with

a good report with a lot of positive elements». Dopo la votazione dei compromessi e degli emendamenti (tutti adottati eccetto l'emendamento 79), si procede con la votazione del rapporto, che viene adottato a grande maggioranza: 19 favorevoli, 7 contrari e 1 astenuto.

MEP6, sorprendentemente, vota contrario al proprio rapporto e conclude la votazione con un breve discorso: si dice soddisfatto della votazione e lieto dell'ampia maggioranza, considerati gli sforzi profusi per la stesura del rapporto; tuttavia, ritira il proprio nome dal rapporto per un solo nodo negoziale inaccettabile: la presenza di un compromesso in cui, a suo dire, le ideologie comuniste e nazifasciste sono poste sullo stesso piano. Si tratta, appunto, del compromesso n. 6, adottato nel rapporto. Sabine Verheyen, coordinatrice della commissione, prende atto della decisione con rammarico; riconosce nuovamente l'importanza del documento, a suo dire basato su perizie scientifiche ed *expertise* accademica, e l'eccellente lavoro svolto da MEP6. Pur comprendendo le ragioni personali delle dimissioni, rivendica il significato del compromesso n.6 sostenendo che la terminologia adottata di "regimi comunisti totalitari" sia storicamente specifica e che non presenti riferimenti ambigui al pensiero comunista in generale. Anche lo *shadow rapporteur* per ECR vota contrario e risponde alla puntualizzazione di MEP6: secondo l'europarlamentare non va fatta alcuna differenza tra regimi totalitari, che hanno commesso crimini altrettanto efferati nonostante le eventuali divergenze ideologiche.

Non si trovano molte informazioni pubbliche a commento del gesto politico delle dimissioni. La decisione di MEP6 è immediatamente commentata e supportata dal partito nazionale di appartenenza, l'associazione comunista cipriota AKEL, come reazione all'insistenza dei gruppi politici di destra ed estrema destra per includere un riferimento all'equiparazione tra nazismo e comunismo – una considerazione che minerebbe le fondamenta scientifiche e valoriali del rapporto¹²⁹. Questo appello al carattere "scientifico" e obiettivo della bozza originale, che ritorna come forte elemento di legittimazione del rapporto negli interventi a favore, si riferisce alla competenza riconosciuta ai due autori principali, AR1 e lo stesso MEP6, che condividono una notevole formazione accademica nelle scienze storiche e politiche e nello studio delle "politiche della memoria". Il richiamo alla "scientificità" del documento, indubbiamente, costituisce uno strumento discorsivo efficace per disinnescare, squalificare o contrastare prospettive politiche divergenti sul ruolo della memoria storica nell'educazione.

Quindi, come possiamo interpretare la scelta di MEP6, da un punto di vista strategico-politico, al di là delle giustificazioni ufficiali e dei legittimi stratagemmi discorsivi impiegati? In effetti, da un lato il relatore si dice soddisfatto della relazione finale e lieto del supporto ricevuto; dall'altro, ritenendo inaccettabile il

¹²⁹ Fonte: Sito ufficiale di Akel.

(<https://akel.org.cy/the-attempt-to-equate-communism-and-nazism-is-unhistoric/?lang=en>).

compromesso n.6, si ritira come relatore – tuttavia (aspetto cruciale) solo dopo l’adozione del testo. La domanda sorge spontanea: perché MEP6 non ha rassegnato le dimissioni già durante il processo negoziativo, nel quale apparentemente si sono manifestate divergenze insanabili? Verosimilmente, per due ragioni: in primo luogo, per evitare che il rapporto fosse affidato a europarlamentari d’altra prospettiva politica, ottenendo un risultato finale ancora meno soddisfacente; in secondo luogo, potrebbe trattarsi di un compromesso raggiunto con il gruppo politico di appartenenza. Così facendo, MEP6 ottiene l’adozione in Commissione di un rapporto ancora molto fedele alla versione da lui redatta, ma ne rifiuta la paternità per evitare che la sinistra radicale parlamentare possa essere accusata di aver concesso qualsiasi sorta di legittimazione a posizioni più o meno avverse all’ideologia comunista e alle sue realizzazioni storiche e politiche concrete. Il riscontro di APA4 conferma questa interpretazione:

APA4: «MEP6, of course, wanted to have the report true, because it’s more than equalizing communism and fascism. It’s something new in the Parliament. It’s a document that can really bring the discussion forward on historical consciousness. But the party said, well, we are a post-communist party, and we cannot support in any way having a member of ours or an MEP of ours having its name on the report.»
 Andrea Apollonio: «So that’s the compromise?»

APA4: «So, this is the compromise being made from both sides, you read the situation in a very correct way, to have the report through, but then MEP6 making a statement why he withdraws his name. Also, in Cyprus we proceeded with articles on the newspaper, with videos, and on public, social media, and so on. And his campaign in the near future will also have a strong element through this report, saying that it’s not an academic discussion anymore. The right and the extreme right wing, they are killing any critical discussion on historical memory. Which I also share this point of view. It has been very emotionally... We’ve been through a lot.»

APA4, oltre a confermare l’intuizione, riporta un senso di pesantezza emotiva relativa al percorso di elaborazione e all’esito del rapporto, affermando di «averne passate tante». APA5, assistente del relatore ombra di Renew, nel corso della nostra conversazione, conferma la reazione emotiva del collega, ricordando di aver visto APA4 visibilmente scosso e commosso in seguito alle “dimissioni” di MEP6 in occasione dell’incontro CULT del 27 novembre 2023. Il rapporto emendato, a cui, automaticamente, viene associato il nome della coordinatrice della Commissione CULT, Sabine Verheyen, per via della “decaduta paternità” di MEP6, viene così presentato alla Plenaria di gennaio, tra scontri, dimissioni e tensioni emotive.

5.2.5 votazione e adozione della risoluzione finale nella Plenaria

La mozione di risoluzione viene presentata durante il primo incontro in plenaria a Strasburgo del 2024, il 17/01/2024, e adottata con una maggioranza notevole: 409 voti favorevoli, 165 contrari e 35 astenuti. MEP6, anche in questa occasione,

conferma la sua contrarietà nel voto. Tuttavia, un dato interessante che dobbiamo registrare e che si pone in controtendenza con le votazioni delle precedenti risoluzioni sulla memoria storica, è che la sinistra radicale (GUE/NGL), gruppo politico cui appartiene l'ex relatore principale, non è compatta: si registrano, infatti, 6 astenuti, 21 contrari e 7 favorevoli. Questo dato potrebbe indicare una progressiva accettazione della valutazione e della condanna parlamentare – seppur cauta, misurata e minoritaria – del totalitarismo comunista sovietico all'interno del gruppo, e dei discorsi sull'antitotalitarismo in generale. Asim Ademov, relatore ombra del PPE, vota a favore, così come la stragrande maggioranza del suo gruppo parlamentare. Lo stesso vale per Renew, che segue il voto favorevole della *shadow rapporteur*, e per S&D, in linea con l'indicazione del relatore ombra Marcos Ros Sempere. La stragrande maggioranza del gruppo parlamentare ECR votano contrari assieme al rispettivo *shadow rapporteur*. Gianantonio Da Re e il suo gruppo politico ID votano compattamente contrari.

I voti dei Verts/ALE sono tutti favorevoli, eccetto un astenuto. Il dato interessante è che X, lo *shadow rapporteur* per il gruppo politico dei Verdi, risulta assente sia alla votazione del rapporto nella commissione, sia alla votazione della mozione in plenaria. Le ragioni della doppia assenza, verosimilmente, derivano da un senso di insoddisfazione e di disinteresse nei confronti dei contenuti finali del *report* riportato dall'assistente di X, APA3. Secondo l'interlocutrice, il testo finale esclude molti dei punti e degli emendamenti da loro avanzati in fase negoziativa.

APA3: «I have a little bit the feeling that everyone lost a bit interest, or not everyone, I cannot talk for everyone, but that a few lost a little bit the interest in it because it's not, it doesn't have the impact the individuals wanted to have. But I can imagine that, as it is now, that it will be... that it will be voted in favour because also it's just an initiative, a legislative report, so it doesn't have a legislative impact, so there are not too difficult or too strong feelings with any reports. So, I can imagine that it's going through, but...»

Andrea Apollonio: «When you say the report has lost some of the potential or the hopes that X and the group had, you are referring to those amendments you were mentioning before or to something else? Like, the idea of the report in general does not convince you, do not think it's a good report? Which was your point?»

APA3: «No, I was referring to X amendments, what I just mentioned.»

In particolare, APA3 fa riferimento ad alcuni emendamenti considerati come estremamente importanti da X, che toccano la questione politica della tutela delle minoranze, in particolare il riconoscimento delle sorti storiche della comunità rom (cui risalgono le origini dello stesso europarlamentare), la cui vicenda, dal loro punto di vista, è stata sino ad ora posta ai margini della coscienza pubblica.

APA3: «I can say that we weren't too happy because there were two main ideas of X which didn't survive.»

Andrea Apollonio: «In the compromise negotiations phase?»

APA3: «Exactly, exactly. So, one was really washed down, kind of. One important... Shall I say what was important for?»

Andrea Apollonio: «If you can share, yes, it would be very interesting.»

APA3: «One important thing was that concerning again the minority of Romani people, that they will have more participation of the historical consciousness and the kind of narratives of the past, and that they should have space in the European Parliament too, for example, at the 27th of January, when there's the International Remembrance Day of the Holocaust, that they will speak in front of the Parliament. And this was a very specific idea, but he really wanted to have implemented it, or, I mean, at least... something in this way, but it was not accepted at all. And also, this idea to make minorities more part of history in the schooling system, in teaching about the culture and the past and everything.»

A ben vedere, la proposta di X non è l'unica narrazione memoriale a essere stata esclusa nella redazione dei compromessi e del testo finale. Lo stesso vale, ad esempio, per il contributo dello spagnolo Domènec Ruiz Devesa (S&D), che ha presentato individualmente una decina di emendamenti sull'importanza della commemorazione dell'integrazione e del federalismo europei, nonché di una maggiore centralità del tema nei programmi educativi degli stati membri. Quasi tutti gli emendamenti proposti dall'onorevole nell'Ottobre del 2023 sono stati esclusi o marginalizzati nella bozza finale. Non a caso, sia gli emendamenti esclusi di X sulla questione delle minoranze sottorappresentate, sia quelli di Devesa sono stati presentati con firma individuale; non godendo di una più ampia rete di supporto all'interno della commissione o del coinvolgimento di europarlamentari esterni, si sono rivelati deboli e la loro esclusione non ha trovato resistenze.

Ad ogni modo, sono almeno due i protagonisti del file che disertano apertamente il progetto: MEP6, che rassegna le dimissioni come relatore principale per il compromesso sui regimi totalitari e vota contrario, e X, che non partecipa alle votazioni verosimilmente per insoddisfazione, considerata l'esclusione dei suoi punti nella bozza finale.

A questi si aggiungono i voti contrari di due *shadow rapporteur*, a sancire che dei 7 relatori ufficialmente coinvolti nella negoziazione del report, solo 3 votano a favore della risoluzione presentata in plenaria. In sintesi, nonostante l'innegabile successo della risoluzione in sé, la genesi del testo è indubbiamente stata fonte di divergenze insanabili tra gli attori implicati, cautamente nascoste negli *shadow meeting*.

Un altro aspetto da segnalare è la mancanza di un dibattito in plenaria. Stando alla rule 159 del regolamento del PE, la CoP può decidere di non sottoporre a dibattito e a ulteriori emendamenti alcuni punti all'ordine del giorno per facilitare i lavori in plenaria; tuttavia, i gruppi politici o un insieme di membri che raggiungano la soglia minima possono opporsi e richiedere l'apertura della discussione. Se ciò non è avvenuto è per volontà politica delle famiglie parlamentari, dalle quali non è pervenuta né una proposta né opposizione all'agenda.

Alcuni dei testimoni coinvolti nella ricerca, incontrati in circostanze informali in occasione della Plenaria di gennaio a Strasburgo, hanno suggerito che la scelta di evitare il dibattito possa aver evitato il manifestarsi di fratture o la ridiscussione di compromessi già negoziati in modo più ristretto e controllato nella commissione di lavoro. L'alternativa potrebbe essere, più semplicemente, che il testo non abbia suscitato interesse. Tuttavia, considerate le tensioni irrisolte prodottesi in Commissione e il voto contrario della maggioranza dei relatori, la prima ipotesi pare più verosimile e consiste in un chiaro esempio della tendenza all'informalità dei processi decisionali nel PE per la riduzione del conflitto politico tramite il suo "scivolamento" dalla Plenaria agli incontri preparatori e non trasparenti come gli *shadow meeting* (Kleine 2013, Christiansen, Neuhold 2013). Una tendenza particolarmente visibile nel caso di dossier molto politicizzati, come la "memoria storica nella cultura e nell'educazione". A ben vedere, alcuni commenti alla risoluzione e alla sua adozione sono reperibili come "dichiarazioni di voto scritte" sulle pagine istituzionali degli europarlamentari, una possibilità prevista dalla *rule 194* del Regolamento. Sandra Kalniete (PPE), "imprenditrice della memoria europea" di lungo corso e protagonista di molte delle dinamiche di attivismo, richiamate da questo studio, nella IX legislatura e in legislature precedenti, già coordinatrice del gruppo informale "Reconciliation of European Histories" nonché partecipante alle attività di "On European Remembrance" e sostenitrice attiva della risoluzione del 2019, commenta la risoluzione ribadendo la posizione degli attivisti della memoria dei crimini del comunismo totalitario:

Sandra Kalniete: «In un momento in cui in Europa infuria la guerra, che l'aggressore Russia cerca di giustificare falsificando la storia, è particolarmente importante valutare obiettivamente gli eventi del passato ed esprimere una chiara condanna dei crimini del totalitarismo, comprese le atrocità commesse dai comunisti. Sostengo quindi questa relazione. È gratificante che la maggioranza del Parlamento europeo condanni finalmente in modo chiaro i crimini dei regimi totalitari comunisti, insieme al nazismo e al fascismo. Sebbene la relazione sia generalmente positiva, è necessario porre maggiormente l'accento sull'attuale situazione della sicurezza in Europa e sulla guerra dell'informazione condotta dalla Russia, compresa la distorsione della storia¹³⁰.»

5.3 Risultati interpretativi del caso di studio

La risoluzione adottata nel gennaio 2024 rappresenta un significativo sviluppo del discorso sulla memoria storica europea. Riconoscendo i limiti delle iniziative e

¹³⁰ Traduzione dell'autore tramite DeepL Translator. EP website, written explanations of vote - 9th parliamentary term. (https://www.europarl.europa.eu/meps/en/96934/SANDRA_KALNIETE/all-activities/written-explanations/9).

delle risoluzioni passate, dichiara che il Parlamento non dovrebbe interferire direttamente nella valutazione di complessi fenomeni storici. Questo compito è demandato agli storici professionisti, cui il Parlamento può fornire strumenti, finanziamenti e condizioni ottimali per svolgere il loro lavoro. Allo stesso tempo, può promuovere iniziative memoriali della società civile o facilitarne la realizzazione. Tuttavia, in alcun modo dovrebbe esprimere valutazioni politiche.

Piuttosto che determinare un radicale cambio di rotta, questa narrazione sulla "promozione di una coscienza storica europea", ovvero sull'adozione di strumenti per una comprensione critica della storia dal basso, va considerata come una nuova gemmazione del discorso, un suo ulteriore sviluppo che, verosimilmente, coesisterà e continuerà a coesistere con le direzioni già tracciate. Alcune di esse hanno trovato un punto di innesto nel documento stesso; è il caso della narrazione antitotalitaria, che gode di un forte supporto ma anche di un'avversione rigida, seppur minoritaria, nell'arena parlamentare. L'innesto è realizzato non senza ambiguità: gli aspetti precipui della risoluzione stridono, in parte, con i passaggi nei quali si entra nel merito della valutazione e della condanna dei fatti storici (come nel compromesso n.6). Altre narrazioni (segnatamente, sulle minoranze sottorappresentate e sul federalismo europeo) hanno subito una marginalizzazione nella fase di redazione dei compromessi e del testo finale.

Ad ogni modo, la risoluzione, senza alcun dubbio, introduce un approccio diverso alle politiche del passato dell'UE, aprendo la strada a sviluppi discorsivi e politici che seguono questa direzione. Il documento potrebbe rappresentare, in futuro, un punto di riferimento importante per gli europarlamentari che si oppongono alle risoluzioni e alle iniziative del passato incentrate su approcci politici, valutativi e identitari alla memoria storica attraverso un appello alla "scientificità" necessaria per un confronto obiettivo con il passato. In questo senso, sarà importante valutare l'impatto della nuova risoluzione sul lavoro legislativo e sulle narrazioni simboliche dell'Unione nella X legislatura e interpretare l'uso di questo testo nelle politiche europee della memoria.

Dall'analisi del caso di studio emergono tre interpretazioni precipue che ci permettono di approfondire la nostra comprensione delle dinamiche che sottostanno alla costruzione sociologica e politica del discorso sulla memoria storica europea. La prima concerne il rapporto tra la procedura INI e il contributo di attori politici di gruppi minoritari. La procedura INI prevede il coinvolgimento inderogabile delle commissioni di lavoro e deve quindi includere il contributo degli imprenditori politici della memoria rappresentativi dei gruppi minoritari. Nei lavori delle commissioni, i file legislativi sono assegnati ai membri in base a criteri di equità e cooptazione: il bilanciamento del carico di lavoro secondo un sistema di punti individuali e il riconoscimento dell'*expertise* sul tema. Questo significa che l'assegnazione di un dossier è potenzialmente alla portata di ogni membro. È il caso del rapporto qui considerato, assegnato a MEP6, un europarlamentare cipriota del partito comunista AKEL e della famiglia parlamentare GUE/NGL, già ricercatore in scienze storiche e politiche. La scelta di MEP6 come relatore principale è significativa, considerato che la posizione della sinistra radicale

parlamentare sulla memoria dei totalitarismi è di minoranza e in opposizione alle maggiori risoluzioni sulla memoria storica approvate dal Parlamento europeo nel XXI secolo, come ha mostrato l'analisi dello sviluppo diacronico del discorso. Il fattore che legittima l'assegnazione dell'incarico redazionale a MEP6 è stato il riconoscimento dell'autorevolezza "scientifica" del suo approccio al tema, ovvero della sua *expertise* di ricercatore nel campo delle scienze storiche e sociali. Non a caso, i due relatori principali dei "rapporti gemelli" del 2013 e del 2023 (Migalski e MEP6), pur avendo orientamenti ideologici e politici opposti, condividono la stessa competenza "scientifica" e provengono da famiglie politiche minori (ECR e GUE/NGL).

La seconda interpretazione concerne il ruolo più generale della "conoscenza esperta" come forza cruciale nella costruzione del discorso. L'analisi del caso mostra il ruolo predominante degli "imprenditori della formulazione", ovvero soggetti non politici impiegati dal Parlamento e portatori di competenze tecniche e di saperi esperti, nella produzione della risoluzione. In altre parole, l'iter INI dà la possibilità a soggetti quali *policy advisor*, funzionari e ricercatori parlamentari di influenzare il processo di scrittura e negoziazione delle posizioni politiche. Il lavoro degli esperti si inserisce in un ambito di produzione del sapere definibile come "*regulatory science*" o "*policy science*" (Eyal 2019). Tra i *regulatory scientists* nel Parlamento, troviamo funzionari/ricercatori nei *policy departments*, che supportano i lavori legislativi delle commissioni. Il caso emblematico è quello di AR1, funzionario e ricercatore per la commissione CULT cui viene assegnata la guida amministrativa del dossier su "La coscienza storica europea". Già autore di due studi istituzionali sulle politiche europee della memoria (2013) e sull'identità europea (2017), è stato coinvolto nei lavori del rapporto Migalski del 2013 e, nel 2023, ha contribuito significativamente alla stesura della prima bozza del nuovo rapporto e al coordinamento degli incontri tecnici e degli *shadow meeting* per la discussione degli emendamenti e la formulazione dei compromessi. Non solo; l'impostazione e le conclusioni del suo studio critico sulle politiche del passato dell'UE esercitano un'influenza diretta sulla risoluzione del 2024. In questa categoria rientrano anche i *policy advisor*, figure competenti in uno o più campi d'azione dell'UE assunti dai gruppi politici per difendere i loro interessi strategici nella scrittura di rapporti e nella stesura degli emendamenti, e attori esterni convocati per incontri e discussioni su temi specifici. Oltre all'apporto degli "esperti" e degli *stakeholders*, si riconosce anche una più ampia e strutturata inclusione delle squadre di assistenti, figure assunte direttamente dal singolo europarlamentare che assistono il lavoro legislativo in quanto dotate di alcune competenze settoriali, ma essendo portatrici di un sapere tecnico più generale - il *know-how* delle relazioni intraistituzionali e dei processi negoziali - tutelando l'interesse dell'europarlamentare di riferimento nei suoi rapporti con il partito e l'elettorato nazionale. In questa platea eterogenea di soggetti tecnici ed esperti che sostengono i politici nelle diverse incombenze parlamentari possono verificarsi dinamiche di interazione e collaborazione che stimolano la familiarizzazione e la

socializzazione all'importanza del tema e alla condivisione di un certo approccio, come nel caso della storia di collaborazione tra AR1 e APA3.

La terza interpretazione concerne la fluttuazione della centralità dell'attivismo della memoria nella costruzione del discorso. L'analisi del caso di studio rileva l'apporto dell'attivismo di un gruppo di europarlamentari affiliati a "On European Remembrance" nella preparazione degli emendamenti e il loro tentativo di sostenere un richiamo all'approccio antitotalitario alla memoria storica europea nella risoluzione. Nonostante questi soggetti fossero ufficialmente esclusi dal processo di redazione del rapporto in quanto non risultavano essere membri della Commissione, MEP1 e altri partecipanti si sono inseriti nella fase di redazione degli emendamenti nella veste di cofirmatari (art. 218 regolamento Pe) di proposte dello *shadow rapporteur* del PPE, politicamente affine, in particolare per quanto riguarda gli emendamenti successivamente confluiti nel compromesso n. 6. Stando alle informazioni condivise da diversi testimoni, la pressione a spingere la negoziazione su alcuni punti potrebbe essere stata notevole. Secondo APA4 (assistente di MEP6, il relatore principale), i coordinatori del gruppo informale avrebbero esercitato pressioni sullo *shadow rapporteur* del PPE (secondo sua ammissione, più o meno diretta) per intavolare emendamenti e indirizzare le negoziazioni, mettendo in atto una delle classiche strategie del loro attivismo della memoria intra-istituzionale.

L'interpretazione che si può ricavare dall'analisi di questi dati è che la forza dell'attivismo della memoria intra-istituzionale subisca fluttuazioni e che sia indubbiamente minore qualora il processo di redazione della risoluzione segua l'iter INI. In questo contesto, l'attivismo della memoria è controbilanciato da un maggiore protagonismo degli "esperti" (politici e non politici) e dalla loro guida nella redazione dei testi. Per richiamare un esempio concreto, lo studio critico sulle "politiche europee della memoria" preparato da AR1 nel 2013 non solo potrebbe aver concorso a determinare il fallimento del primo rapporto, redatto da uno dei partecipanti al gruppo informale "Reconciliation of European Histories" nella VII legislatura, ma ha largamente influenzato l'approccio e i contenuti del rapporto del 2023. Il ruolo degli attivisti è quindi indubbiamente ridimensionato in questo tipo di procedura istituzionale. Tuttavia, essi mantengono ed esercitano un margine di influenza utilizzando una delle loro classiche strategie d'azione: promuovere o proporre, indirettamente o direttamente, emendamenti alla risoluzione in cantiere, dialogando con gli attori coinvolti e politicamente affini.

A queste tre interpretazioni precipue si affianca un'intuizione embrionale: le "emozioni" esibite o espresse dagli attori in diverse fasi di redazione del documento e associate alle loro posizioni sulla "memoria storica" hanno giocato un ruolo chiave nella redazione del rapporto. Durante la fase negoziale "nascosta" degli *shadow meeting*, stando alle testimonianze degli intervistati sconcertati, si è verificato un rabbioso scontro verbale (quasi fisico) attorno ai temi del già citato compromesso/punto n. 6, infine adottato, relativo alla valutazione storica del rapporto tra ideologia comunista e regimi totalitari comunisti. Il confronto acceso ha coinvolto i relatori ombra di ECR e S&D. Durante la votazione finale del

rapporto emendato in Commissione, MEP6, relatore principale del documento, vota inaspettatamente contro il proprio rapporto e ritira il suo nome a causa del compromesso n. 6, dal suo punto di vista politicamente inaccettabile e storicamente inesatto. Il disdegno e le dimissioni irrevocabili di MEP6, giunte non a caso solo successivamente all'adozione del rapporto, possono essere interpretati come una strategia per ottenere l'approvazione di un testo innovativo e fedele all'approccio della bozza originale, evitando tuttavia di avallare un compromesso inaccettabile per la sinistra parlamentare e per il partito nazionale di appartenenza. L'assistente di MEP6 (APA4), che ha seguito le negoziazioni personalmente, ricorda l'intero processo negoziale e il momento delle dimissioni come emotivamente sfidante: frustrazione per il peso delle pressioni politiche subite, tristezza per il parziale fallimento del tentativo, sdegno per l'inaccettabilità del compromesso n. 6.

Queste azioni e reazioni emotivamente connotate dimostrano la polarizzazione delle posizioni nel discorso e la loro profonda connessione con le biografie personali, le memorie nazionali, le sensibilità ideologiche e gli interessi partitici ed elettorali dei soggetti coinvolti. Inoltre, lasciano intuire che le emozioni che queste narrazioni esprimono o trasmettono possono svolgere una funzione legittimante e delegittimante negli ambiti delle negoziazioni istituzionali e della loro ricezione pubblica. In ultima analisi, queste dinamiche "emozionali" sollevano un interrogativo: che ruolo giocano le emozioni nella costruzione del discorso sulla "memoria storica europea", ovvero nella legittimazione e delegittimazione di specifiche narrazioni sul passato e nei processi negoziali?