

*Dipartimento di Scienze politiche*

*Cattedra Sociologia*

## Crisi di fiducia nelle istituzioni europee: tra deficit democratico ed educazione civica

RELATORE

Prof. Lorenzo De Sio

CANDIDATO

Federico Vitali

Matr. 068602

ANNO ACCADEMICO

2013-2014

# Indice

<b>Introduzione</b>	<b>2</b>
<b>I Unione Europea e Deficit democratico</b>	<b>5</b>
<i>1.1 Deficit democratico: origine ed principali accezioni della locuzione</i>	<i>5</i>
<i>1.2 La fiducia nelle Istituzioni europee</i>	<i>8</i>
<i>1.3 I livelli di fiducia nell'UE e nelle sue istituzioni alla prova del voto: dal progetto di formazione di una Costituzione europea alle elezioni del PE</i>	<i>13</i>
<b>II Il presente e il futuro dell'Ue: scenari, prospettive e visioni</b>	<b>20</b>
<i>II.1 L'Europa non scalda i cuori...</i>	<i>20</i>
<i>II.2 La rappresentanza e la consistenza dell'euroscetticismo negli SM: nuovi (e meno nuovi) movimenti e partiti</i>	<i>21</i>
<i>II.3 L'Europa è (ancora) il paese della ribellione, della critica, dell'azione riformatrice?</i>	<i>24</i>
<b>III Contrastare il deficit democratico nell'UE: un ruolo chiave per i processi educativi</b>	<b>28</b>
<i>III.1 Deficit democratico ed educazione: l'educazione all'Europa negli SM</i>	<i>28</i>
<i>III.2 Il sostegno Europeo ai percorsi di educazione civica europea: i Programmi Europa dei Cittadini e JEAN MONNET</i>	<i>32</i>
<b>IV Conclusioni</b>	<b>41</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>45</b>

# Introduzione

La crisi di fiducia dei cittadini europei nelle istituzioni UE non è certo una percezione soggettiva o un argomento privo di robuste evidenze empiriche.

I risultati in termini di affluenza al voto delle tornate elettorali per l'elezione del Parlamento Europeo si presentano in una serie storica costantemente in calo: dal 62% del 1979 al 42,54% nelle ultime elezioni del 2014.

Gli esiti delle indagini Eurobarometro (l'ultima disponibile - Standard EB 81 - è stata effettuata nelle prime due settimane di giugno 2014) restituiscono il quadro di una Europa attraversata da dubbi circa il proprio futuro, nella quale il 48% dei cittadini comincia a mostrare perplessità circa il modello sociale e economico proposto da Bruxelles. In particolare, in Italia, il consenso verso l'UE in generale è in calo rispetto alla rilevazione precedente e passa dal 58% al 46%: nel dettaglio, la fiducia nella Commissione Europea passa dal 35% al 32%, quella nel Parlamento europeo cala dal 41% al 36%.

Resta alto un sentimento di delusione per l'Unione, giudicata lontana dai bisogni della gente, inefficiente e invadente. Alle Istituzioni comunitarie si rimprovera una scarsa trasparenza e collegialità nei processi decisionali, soprattutto sui temi che impattano più direttamente la vita dei cittadini.

Ma ruoli e competenze delle diverse istituzioni comunitarie appaiono sconosciute alla grande maggioranza dei cittadini e il processo di integrazione europea resta una locuzione, una formulazione che appartiene alla "micro-lingua" di Bruxelles, ad un universo semantico incomprensibile e, perciò, esplorabile nella sua complessità da "pochi".

La locuzione *deficit democratico* viene sempre più spesso utilizzata per stigmatizzare la carenza di rappresentatività delle istituzioni UE e la non capacità di comprendere istanze, bisogni e interessi dei cittadini.

Nell'ipotesi che informa questa tesi, tale deficit potrebbe essere arginato - e parzialmente colmato - intervenendo sull'incremento delle conoscenze e delle

competenze dei cittadini europei in merito a storia, valori, meccanismi di funzionamento delle istituzioni, diritti posseduti ed esigibili proprio in ragione dell'appartenenza all'UE. Si richiederebbe, quindi, un'azione educativa e informativa su vasta scala, che implica investimenti e scelte politiche e strategiche nazionali, ma che può trovare "sponda" e supporto in alcuni dei Programmi UE e dispositivi illustrati nel testo.

Non si intende, naturalmente, ricondurre il fenomeno della distanza progressiva tra UE e Cittadino esclusivamente all'inadeguatezza dell'offerta educativa o formativa: ma se ne vuole proporre, a partire da alcune constatazioni - sostenute da evidenze riscontrate e riportate nella letteratura considerata - una possibile chiave interpretativa e illustrare esperienze e direttrici di lavoro, già attualmente percorse da singoli attori dei sistemi educativi, utilizzabili come modelli e *benchmark* di riferimento per i Policy Makers.

Il testo è articolato in quattro capitoli principali:

1. il primo è dedicato alla presentazione delle principali definizioni che - nel tempo e in diversi contesti - sono state assegnate alla locuzione *deficit democratico*, nonché all'analisi di dati e fonti che testimoniano la perdita progressiva di fiducia dei cittadini nelle istituzioni UE;
2. nel secondo, a partire da una ricostruzione sintetica del come si manifestino sentimenti di euroscetticismo e sfiducia nell'UE, vengono presentate riflessioni di alcuni testimoni ed esperti, cercando di individuare in quei contributi elementi di stimolo, verifica e supporto all'ipotesi che ha guidato l'elaborazione della tesi, ovvero che, a) esista una stretta relazione tra sfiducia nelle istituzioni europee e distanza dalle opportunità educative ed informative; b) esistano margini di intervento da parte dei contesti formali di insegnamento/apprendimento - prioritariamente la scuola primaria - per contrastare la perdita progressiva di partecipazione e responsabilizzazione da parte dei cittadini europei, anche attraverso una migliore valorizzazione del ruolo degli insegnanti e un ripensamento di alcuni contenuti curriculari dell'offerta educativa proposta dai sistemi nazionali;

3. il terzo capitolo viene dedicato al tema dell'insegnamento di "EU Contents", ovvero di tematiche riguardanti la storia dell'UE, del processo di integrazione, delle evoluzioni nell'*acquis* comunitario, nei contesti formali di apprendimento (Scuola e Università) nei quali si articolano i diversi sistemi educativi nazionali. Poiché sono identificabili importanti margini di miglioramento qualitativo - ma anche quantitativo - dell'offerta educativa su questi temi, vengono sintetizzati obiettivi e modalità di intervento di alcuni programmi UE utilizzabili a supporto dei sistemi educativi nazionali;
4. nelle Conclusioni vengono individuate e proposte aree prioritarie di intervento rispetto alla finalità di poter contare su cittadini più informati e, presumibilmente, maggiormente attivi, coinvolti e partecipativi.

# Capitolo I - Unione Europea e deficit democratico

## I.1 Deficit democratico: origine ed principali accezioni della locuzione

Sono passati 35 anni da quando David Marquand (1979), riferendosi alla Comunità Economica Europea (Cee) - precursore dell'Unione Europea (Ue) - ha utilizzato il termine "democratic deficit" per evidenziare e stigmatizzare quanto il fatto che il Parlamento Europeo (PE), non essendo direttamente eletto dai cittadini europei, scontasse limiti di legittimazione. In realtà, tale concetto sembra essere stato utilizzato per la prima volta due anni prima, in occasione della stesura del Manifesto predisposto nel corso del congresso di Berlino del JEF<sup>1</sup> nel 1977. Nel Manifesto, infatti, viene rilevato un "malessere", rintracciabile in modo trasversale a tutto il "continente europeo", la cui causa origina da un sentimento di distanza e di non fiducia nei confronti delle istituzioni politiche ed economiche. Di fatto, il testo evidenzia che i cittadini europei percepiscono una non rispondenza tra i loro bisogni reali e quotidiani e le decisioni prese ed attuate a livello di sistema. Aspetto ancor più rilevante è che la percezione di tale allontanamento accomuna fasce di popolazione e contesti sociali molto differenti: *"Be it in the dole queue, in schools and universities, in underprivileged regions, in the neighbourhood of a proposed nuclear power station, at the place of work, in a migrant workers' ghetto, or on the proposed route of a highway, people are fighting arbitrary decisions taken without regard to their needs and without them having participated in the making of a decision that affects their own lives."* (Federal Union, s.d.).

Ma non si tratta unicamente di una "risposta inadeguata", il testo citato denota, infatti, una precisa presa di coscienza o un sentimento che va diffondendosi: le istituzioni europee non consentono ai cittadini di contribuire a quel processo decisionale i cui effetti hanno ricadute sostanziali sulle loro vite. Da qui, la

---

<sup>1</sup> JEF (*Jeunes Européens Fédéralistes*) è l'acronimo utilizzato per definire il movimento politico, ma apartitico, dei Giovani Federalisti Europei aperto a tutte le persone di età compresa tra i 18 e i 35 anni. Finalità principale è quella di stimolare la partecipazione attiva dei cittadini riguardo tematiche europeiste, con particolare riferimento a cittadinanza europea, rispetto dei diritti umani e rafforzamento del modello di UE in senso federale.

percezione che tali decisioni siano “arbitrarie” conduce a un progressivo incremento di campagne (da parte di gruppi di pressione e di azione cittadina) e rivolte endemiche che nel Manifesto vengono rilevate in quanto, seppure ancora marginali o limitate, rappresentano un sintomo di inadeguatezza del sistema che doveva essere preso in considerazione.

A supporto di quanto detto si fa riferimento allo stesso Glossario adottato dal PE. Le glosse considerate sono essenzialmente due: Deficit democratico e Governance.

Per "deficit democratico" si intende una mancanza di legittimità democratica all'interno delle istituzioni dell'Unione Europea (UE)<sup>2</sup>. La distanza istituzionale con i cittadini europei, dovuta alla complessità del suo funzionamento, si riflette nella sua rappresentatività, risultando inaccessibile al singolo e, quindi, privandola di “accountability”. La questione della legittimità democratica ha acquisito, nel corso storico dell'integrazione europea, sempre più rilevanza. I trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza testimoniano l'attuazione di un progressivo avanzamento verso la legittimità democratica del sistema istituzionale, da un lato rafforzando i poteri del Parlamento in materia di designazione e controllo della Commissione Europea, dall'altro ampliando gradualmente il campo di applicazione della procedura di co-decisione.<sup>3</sup>

Successivamente, con il Trattato di Lisbona, firmato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009, da un lato i poteri legislativi e di bilancio del Parlamento Europeo vengono ampliati fino a garantire un maggiore controllo sulla CE (potere di designazione del Presidente della Commissione); dall'altro, l'istituzione del “diritto d'iniziativa dei cittadini” ratifica la volontà di rendere effettiva la “democrazia dell'Unione Europea” prevedendo una nuova forma di partecipazione diretta alla

---

<sup>2</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/democratic\\_deficit\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_it.htm)

<sup>3</sup> In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la procedura di codecisione è diventata la procedura legislativa ordinaria dell'UE (articolo 294 del trattato sul funzionamento dell'UE). Tale procedura conferisce al PE la facoltà di adottare gli atti, d'intesa con il Consiglio dell'Unione europea, diventando co-legislatore (salvo che per i casi previsti dai trattati in cui si applicano le procedure di consultazione e di approvazione). Il trattato di Lisbona estende inoltre il numero di settori cui si applica la procedura di co-decisione, contribuendo quindi al rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. La procedura si traduce in un maggior numero di contatti tra i due colegislatori, il Parlamento e il Consiglio, moltiplicando anche i contatti con la CE.

politica dell'Unione Europea e riconoscendo l'importanza del dialogo tra le istituzioni europee e la società civile".

D'altra parte, la definizione di "Governance" contribuisce notevolmente a sostanziare ancora più specificamente il concetto di deficit democratico: per governance, infatti, si intende *“l'insieme delle regole, delle procedure e delle prassi attinenti al modo in cui i poteri sono esercitati in seno all'Unione Europea”*.<sup>4</sup>

Nel Libro bianco della CE (luglio 2011) viene esplicitata la necessità di “adottare nuove forme di governance che avvicinino maggiormente l'Unione ai cittadini europei, la rendano più efficace, rafforzino la democrazia in Europa e consolidino la legittimità delle sue istituzioni”. E' la presa d'atto della esigenza di avviare un processo di riforma - basato sulla semplificazione e qualità della legislazione europea - che abbia per obiettivo quello di elaborare e attuare politiche che promuovano e rendano effettivo ed efficace il dialogo e il confronto tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni europee.

Un'interessante definizione viene offerta anche in un recente Rapporto predisposto dai Ricercatori dell'House of Commons per supportare con tale nota informativa il lavoro dei Rappresentanti UK al PE: il deficit democratico viene associato a situazioni in cui le istituzioni appaiono inadeguate a rendere effettivi i principi su cui la democrazia si basa quali, ad esempio, partecipazione, competizione per il potere, suffragio universale per l'elezione di una leadership politica, trasparenza e credibilità.

Nel rapporto vengono evidenziate alcune criticità: le garanzie di un sistema rappresentativo democratico (basi legali e costituzionali per il potere, la legittimazione e l'accountability) sono state formalizzate nei Trattati Europei, confermate dalla Corte di Giustizia europea, negoziate e confermate dai leaders di tutti gli Stati Membri europei e avallate dai loro parlamenti/elettorati. Tuttavia, la questione “deficit democratico” risulta essere una critica emersa già all'inizio degli anni '70 che ha assunto maggior rilievo a partire dagli emendamenti successivi al Trattato Europeo dal 1986 (Atto Unico Europeo), in conseguenza dei quali sono stati

---

<sup>4</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/governance\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/governance_it.htm)

ridotti i poteri dei singoli Stati Membri ed è stato sfidato, pertanto, il concetto tradizionale di sovranità nazionale.

A questo insieme di criticità rilevate è possibile senz'altro aggiungere il fatto che l'Organo esecutivo, la Commissione Europea, non viene eletto; il Parlamento Europeo è considerato da molti essere molto debole rispetto soprattutto al Consiglio e alla Commissione; l'UE adotta politiche che non sembrano essere condivise dalla maggioranza dei cittadini; la Corte di Giustizia svolge un ruolo più legislativo, in luogo di limitarsi ad interpretare le leggi esistenti; il processo di incarico ai Commissari non viene percepito come trasparente; da ultimo, ma non meno importante, la prevalenza della normativa europea sulle norme nazionali in molti campi ritenuti "sensibili". (Vaughne Miller, 2014)

## **I.2 La fiducia nelle Istituzioni europee**

Quanto questa tematica sia prepotentemente tornata estremamente attuale, così come l'importanza di proseguire nello sviluppo di analisi, ragionamenti e riflessioni in merito resti notevole, è testimoniato da una serie di fenomeni (quali manifestazioni e forme di "antipolitica", recrudescenza di fenomeni - anche violenti - legati a nazionalismi, nascita di movimenti e partiti euroscettici, ecc.) che precipitano, ad esempio, in bassi livelli di partecipazione alle tornate elettorali, risultati di referendum percepiti come opportunità di manifestare sentimenti anti-europei, bassi livelli di partecipazione attiva e scarso esercizio dei diritti - e dei doveri - derivanti dalla *citizenship*.

Ed è, altresì, testimoniato dagli investimenti in analisi e ricerca che da più parti vengono effettuati per verificare la "tenuta" del modello di integrazione europea, in una prospettiva e con l'obiettivo di formulare una nuova "promessa europea"<sup>5</sup>:

*"La promessa dell'UE punta a sviluppare una visione d'insieme per il futuro dell'UE rispondendo a tre quesiti principali:*

---

<sup>5</sup> Lo studio "La promessa dell'UE", è stato condotto su incarico della Commissione Europea Direzione Generale per la Comunicazione tra il 30 giugno e l'11 luglio del 2014 ed è reperibile all'URL [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/quali/ql\\_promise\\_eu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_promise_eu_en.pdf)

- *Quale livello di unità desiderano i cittadini e quali sono gli ambiti in cui dovrebbe avvenire l'integrazione?*
- *Che cosa renderebbe l'UE più democratica e come fare in modo che i politici dell'UE siano maggiormente responsabili delle proprie decisioni?*
- *Qual è il giusto equilibrio tra responsabilità e solidarietà?"* ( Eurobarometro - TNS Qual+, 2014)

La rilevazione - finalizzata ad indagare e comprendere le percezioni che i cittadini hanno dell'UE, soprattutto alla luce della crisi economica e finanziaria - è stata condotta in sei Stati membri dell'UE: Italia, Germania, Danimarca, Portogallo, Finlandia e Polonia, selezionati in funzione di garantire una rappresentanza di diverse fasi dello sviluppo dell'UE e un adeguato equilibrio geografico.

La selezione degli interrogativi chiave già suggerisce quanto sia viva la preoccupazione delle Istituzioni comunitarie - in questo caso da parte della Commissione Europea - in merito al fabbisogno di conoscenza circa le aspettative dei cittadini rispetto ad un nuovo modello di integrazione e all'assunzione di responsabilità da parte della Politica (Parlamento e Consiglio, in primis).

Tra i risultati chiave emerge che la maggior parte dei partecipanti ai diversi focus group percepisce la propria identità come nazionale prima che europea, e anche nei gruppi più filo-europeisti o neutrali la ricerca di una maggiore cooperazione economica e il perseguimento di una politica di pace devono essere associate al mantenimento delle identità nazionali e alla difesa della diversità e degli interessi nazionali.

Particolarmente interessante - e rilevante rispetto all'oggetto di questa tesi - è anche la convinzione diffusa che a decidere le politiche siano essenzialmente i Paesi che nell'attuale situazione di squilibrio economico e di crisi sono economicamente più forti.

In merito al blocco delle questioni riguardanti più propriamente la vita democratica nell'UE, i partecipanti hanno rilevato che la circolazione delle informazioni sulle elezioni non è stata efficace, tagliando fuori dall'esercizio di un voto maggiormente consapevole una gran parte dei cittadini europei. Particolarmente connesso a questo punto risulta il giudizio piuttosto negativo che viene generalmente fornito in

merito a indipendenza e oggettività dei mezzi di comunicazione, accusati di attribuire all'UE connotazioni in prevalenza marcatamente negative.

La partecipazione dei cittadini è altresì ridotta anche in virtù del fatto che l'informazione risulta essere spesso poco comprensibile e diffusa attraverso canali non universalmente e agevolmente accessibili.

Questi risultati sembrerebbero supportare la tesi di J. Habermas quando sostiene che *"la sfiducia che i cittadini europei nutrono oggi nei confronti dell'Unione Europea non rimanda tanto a un progetto xenofobo verso le nazioni altre, quanto piuttosto (in senso positivo) a un attaccamento verso le conquiste normative del proprio Stato Nazionale. Quello che manca all'Europa non è tanto, quindi, un "popolo", quanto la fiducia che l'esser parte della comunità europea costituisca un passo in avanti, e non indietro, nella faticosa conquista di sempre maggior giustizia e libertà"*<sup>6</sup>.

Nello stesso saggio, tra l'altro, Habermas riconduce la percezione che ci si confronti con una situazione di deficit democratico, in primo luogo con lo *"squilibrio esistente tra un società mondiale caratterizzata da crescente integrazione sistemica e un "mondo degli Stati", che continuano ad essere gli unici collettivi in grado sia di agire in base ad una formazione democratica della volontà, sia di modificare intenzionalmente le condizioni di esistenza delle loro popolazioni. Senonché risultano sempre più irretiti nelle connessioni sistemiche che attraversano tutti i confini nazionali. Sia i politici che i cittadini avvertono questa ridotta capacità dell'azione politica, tanto da aggrapparsi ancor più tenacemente - in una reazione paradossale ma psicologicamente comprensibile - allo stato nazionale e ai suoi vecchi confini sempre più indifendibili."* (Habermas, 2014).

Secondo l'ultima rilevazione disponibile di Eurobarometro (CE Eurobarometro, 2014)<sup>7</sup>, la maggior parte dei cittadini europei dichiara di avere un'immagine sostanzialmente positiva dell'Unione Europea. Il 34% degli intervistati appare ottimista riguardo al futuro, contro il 26% che dichiara di averne un'immagine negativa. Anche se di poco, la fiducia nell'UE, 32% - ovvero, più 1% rispetto alla

---

<sup>6</sup> in J. Habermas, "Per una democrazia transnazionale", 2014

<sup>7</sup> Le rilevazioni cui ci si riferisce (Standard EB 81) sono state effettuate tra il 31.05 e il 14.06 2014

precedente rilevazione -, appare in crescita e, comunque, nettamente al di sopra di quella che i cittadini europei hanno nei confronti dei propri Parlamenti, scesa al 27% (meno 2%) e nei confronti dei propri governi nazionali, salita al 26% (più 2%).

Il sostegno all'Europa da parte dei cittadini, dopo aver subito un crollo negli anni duri della crisi economica, comincia a mostrare segnali di ripresa in sei su sette grandi paesi del blocco, passando dal 46% del 2013 al 52% di quest'anno.

L'unica eccezione resta l'Italia, dove il consenso è invece in calo, dal 58% al 46%. Nel dettaglio, la fiducia nella Commissione Europea passa dal 35% di luglio al 32%, quella nel Parlamento europeo cala dal 41% al 36%.

Le percentuali cambiano per quanto riguarda il sentimento di cittadinanza. Il 53% del campione italiano dice di non sentirsi un cittadino dell'Ue, e il 79% (in aumento dal precedente 78%) ritiene che le proprie opinioni non siano rappresentate in Europa. Secondo il 55% degli intervistati italiani, l'Ue non va nella giusta direzione, mentre nel precedente sondaggio la quota si fermava al 46%. Le critiche rivolte all'Europa si sposano, tuttavia, con la richiesta di maggiore integrazione: il 40% del campione italiano preme per un'Europa federalista, il 61% vuole una politica estera comune e il 68% una politica europea di sicurezza e difesa. Dunque, nonostante l'aumento complessivo di fiducia, resta alto un sentimento di delusione per l'Unione, giudicata lontana dai bisogni della gente, inefficiente e invadente.

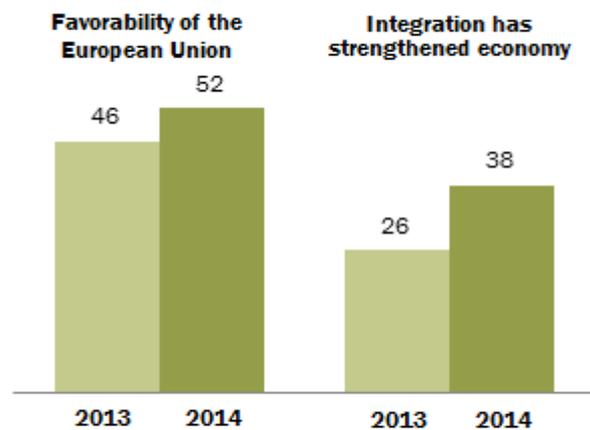
Questo quadro appare anche confermato dall'indagine condotta nel febbraio del 2014 (quindi nel periodo immediatamente precedente le elezioni per il PE) dal Pew Research Center, nella quale è stata rilevata l'opinione pubblica in Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Italia, Spagna e Polonia (con interviste condotte su un campione totale di 7.022 persone, le ultime dal 17 marzo al 9 aprile) e comparata la situazione con il 2013.

Nella Sintesi del Rapporto emerge che *"...the euro crisis that began in 2008 dealt a savage blow to the image of the European Union. Between 2007 and 2013, EU favorability fell by 34 percentage points in Spain, 21 points in France and 20 points in Italy. But views of the EU and the European project may have begun to recover in the past year. Median EU favorability across the seven countries is up from 46%*

in 2013 to 52% in 2014, led by a 13-point improvement in French opinion. Median belief that European economic integration strengthens a person's national economy also increased, from 26% to 38%, driven by a 15-point increase in the UK and a 12-point rise in Poland." (PEW, 2014)<sup>8</sup>

### Uptick in Support for EU

Median % in seven nations\*



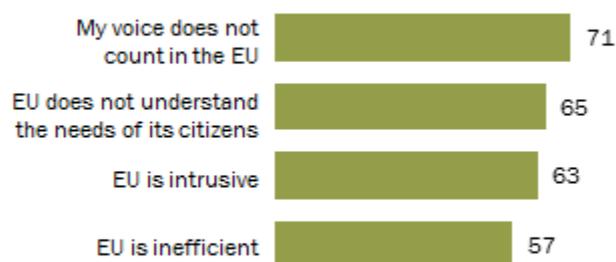
\*Nations surveyed: France, Germany, Greece, Italy, Poland, Spain and the United Kingdom.

Source: Spring 2014 Global Attitudes survey. Q15f & Q36.

PEW RESEARCH CENTER

### ... Yet Frustration with Brussels

Median %



Source: Spring 2014 Global Attitudes survey. Q61a, Q61c, Q61e & Q62a.

PEW RESEARCH CENTER

<sup>8</sup> la sintesi è apparsa sul sito del PEW, Centro di ricerche e conomiche e sociali basato a Washington, DC e diretto da Andrew Kohut, in forma di articolo: "A Fragile Rebound for EU Image on Eve of European Parliament Elections" <http://www.pewglobal.org/2014/05/12/a-fragile-rebound-for-eu-image-on-eve-of-european-parliament-elections/>. Allo stesso indirizzo sono stati reperiti i due grafici riportati in questo testo.

Riguardo ai segnali di ricrescita della fiducia, il balzo più elevato, del 13%, si è verificato in Francia: la maggioranza degli intervistati è adesso favorevole all'Unione Europea (54% contro il 41% del 2013) mentre nella "eurosceptica" Gran Bretagna i fiduciosi sono il 52% rispetto al 43% dell'anno scorso. Più entusiasti, perché risparmiati dalla crisi, i tedeschi che risalgono la china (dal 60% del 2013 al 66% del 2014) pur non raggiungendo i livelli del 2012. Ancor più fiduciosi i polacchi, arrivati al 72% dal 68% di un anno fa. L'unica eccezione alla ripresa della fiducia si riscontra in Italia con un pesante ribasso, di 12 punti percentuali, dal 58% al 46%.

Anche da questi risultati risulta evidente che non sono tanto l'idea di Europa e il processo di integrazione ad essere indeboliti della crisi: quanto piuttosto le istituzioni - Parlamento, Commissione, Banca centrale - giudicate tutte al di sotto della sufficienza ad eccezione che in Polonia. A Bruxelles i cittadini rimproverano di non ascoltare la loro voce (71%); di non comprendere i loro bisogni (65%); di essere invadenti (63%) e inefficienti (57 %).

### **I.3 I livelli di fiducia nell'UE e nelle sue istituzioni alla prova del voto: dal progetto di formazione di una Costituzione europea alle elezioni del PE**

Se il voto rappresenta, come richiamato anche recentemente da P.F.D'Arcais "*la fonte ultima di legittimità per l'esercizio del potere*" (D'Arcais, 2014), e tralasciando in questa sede le riflessioni dell'Autore che accompagnano tale definizione, si ritiene utile compiere un sintetico *excursus* sui dati relativi alla partecipazione alle elezioni del PE (affluenza alle urne registrata negli anni) e ai referendum per la Costituzione Europea.

Al fine di comprendere meglio i dati che andremo a riportare, ed inquadrarli in un contesto più ampio, è opportuno prima richiamare alcuni rilevanti passaggi della storia della formazione dell'Unione Europea. Non ci soffermeremo ad analizzare l'evoluzione storico-sociale dagli anni '50, ma quella istituzionale dal 1979 ad oggi. E' quindi, altresì, importante considerare i vari allargamenti che hanno permesso l'ingresso, all'interno dell'Unione, di altri paesi.

Questo processo di allargamento dell'Unione Europea può essere riassunto in questo modo:

**1979 - EU9** - 9 Stati membri: Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Regno Unito, Danimarca e Irlanda

**1984 - EU10** - I 9 Stati membri + Grecia nel 1981

**1989 - EU12** - I 10 Stati membri + Spagna e Portogallo nel 1986

**1999 - EU15** - I 12 Stati membri + Austria, Svezia e Finlandia nel 1995

**2004 - EU25** - I 15 Stati membri + Polonia, Ungheria, Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Cipro e Malta nel 2004

**2009 - EU27** - I 25 Stati membri + Bulgaria e Romania nel 2007

**2014 - EU28** - I 27 Stati membri + Croazia nel 2013

Con l'allargamento dell'Unione Europea, si è ampliato anche il contesto sociale su cui agiscono i valori fondanti quali: dignità umana, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia. Un breve approfondimento appare necessario per quanto riguarda il quinto processo di allargamento dell'UE, culminato nel maggio del 2004 con l'adesione di 10 nuovi Stati che ha portato a 25 il numero totale dei Membri. L'evento è stato preceduto da una lunga fase di preparazione, negoziati, discussioni e polemiche: all'opposizione di alcuni si è addirittura contrapposta una scuola di pensiero che avrebbe preferito parlare di riunificazione europea, piuttosto che di allargamento. Nel Summit europeo di Copenhagen del giugno 1993, il Consiglio Europeo ha definito i cosiddetti criteri di ammissione, sulla base dei quali la Commissione Europea avrebbe valutato le domande di adesione dei paesi candidati a diventare membri dell'Unione.

Si è trattato dell'esito di un compromesso tra le posizioni di coloro che erano favorevoli ad una rapida adesione e coloro che, invece, esprimevano con vigore la convinzione che fosse necessario, per questi Paesi, dimostrare di essere in grado di far pienamente parte dell'UE senza creare eccessivi disequilibri. Tali squilibri potevano derivare, in particolare, dalle situazioni presenti in molti degli Stati che avevano presentato domanda di adesione, presso i quali si registravano le conseguenze di un passato contraddistinto da carenza di democrazia, da modalità di pianificazione centralizzata dello sviluppo economico e da livelli di reddito bassi. I timori riguardanti un livello di reddito più basso, derivante anche da livelli salariali diversi e minori, tassi di disoccupazione e livello di povertà preoccupanti,

colpivano secondo le rilevazioni di Eurobarometro, poco meno del 40% della popolazione intervistata.

Inoltre, gli ingressi avrebbero potuto ridurre la capacità competitiva delle imprese occidentali, creando le premesse per una presenza sui mercati di beni a basso prezzo. A fare da contrappeso a queste posizioni pessimistiche sono state proprio le imprese, persuase che l'ampliamento dell'Unione Europea costituisse un allargamento dei mercati di sbocco e che tale fattore, unito all'effetto prodotto da un costo contenuto della manodopera, avrebbe potuto positivamente contribuire al recupero di una maggiore competitività dell'Europa sul piano degli scambi e dei negoziati internazionali e mondiali. Nel nostro Paese il dibattito sull'ingresso dei nuovi Stati ha presentato atteggiamenti leggermente dissonanti rispetto alle medie europee.

Ad esempio, i dati Eurobarometro riguardanti l'opinione pubblica fecero registrare un consenso pari al 55% contro una opinione sfavorevole all'allargamento che ha catalizzato il 25% delle risposte. Tale particolarità è tanto più significativa se si tiene conto che ai timori sopra richiamati si sono aggiunti quelli derivanti dalla considerazione che da questo processo sarebbero scaturiti la minore disponibilità di fondi strutturali per le Regioni del Mezzogiorno, il rischio di aumento della disoccupazione a causa di una prevedibile accelerazione dei flussi di immigrati e una forte delocalizzazione di attività produttive verso i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (PECO)<sup>9</sup>.

Utili elementi di riflessione possono derivare dall'osservazione del processo relativo al progetto di formazione di una Costituzione Europea, redatto nel 2003 con la Convenzione Europea e definitivamente abbandonato nel 2009 a seguito dello stop alle ratifiche imposto dai "no" ai referendum in Francia e Paesi Bassi. Qui di seguito si riporta un quadro riepilogativo estratto dal sito del PE, che fotografa lo stato di attuazione al febbraio 2007. In quel momento, il processo di ratifica della Costituzione Europea appariva completato da 15 paesi (Austria, Belgio, Bulgaria,

---

<sup>9</sup> Per l'approfondimento sul quinto allargamento dell'UE i riferimenti sono prevalentemente tratti da "Europa: più grande o più unita" (Tito Boeri, 2003) e da appunti presi nel corso di colloqui - intrattenuti in occasione del tirocinio formativo svolto nel periodo dicembre 2012- gennaio 2013 - con M. Rozera (ISFOL) e V. Leone (Trust S.r.l.).

Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Romania, Slovenia e Spagna), mentre negli altri paesi, la ratifica appariva parziale, respinta o ancora non conclusa.

Nei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, svoltisi rispettivamente il 29 maggio e il 1 giugno 2005, la maggioranza degli elettori ha votato "no" al testo della Costituzione. In Francia il referendum ha ottenuto il 54,87% di voti "no" alla ratifica del Trattato costituzionale, contro il 45,13%. La percentuale di votanti fu del 69,34%. Nei Paesi Bassi il referendum venne respinto con 61,54% contro il 38,46% con una percentuale di votanti del 63,3%. La Dichiarazione n. 30 sulla ratifica del Trattato di Costituzione per l'Europa prevede che, in caso di mancata ratifica di uno Stato membro, entro il 1 novembre 2006 si debba ricercare una soluzione politica: "Se al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del Trattato che adotta una costituzione, i 4/5 degli Stati membri hanno ratificato detto Trattato e uno o più Stati membri hanno incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo". Ma il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005 ha ritenuto la scadenza del 1 novembre non più perseguibile, in quanto i Paesi che non avevano ancora ratificato il trattato, non sarebbero comunque stati in grado di fornire una buona risposta prima della metà del 2007 .

*Riepilogo dello stato del processo di ratifica (dati aggiornati al 22 febbraio 2007)*

<b>Stato del processo</b>	<b>Numero di paesi membri</b>	<b>Con referendum</b>
<b>Processo di ratifica completato</b>	15 Austria Belgio Bulgaria Cipro Estonia Grecia Ungheria Italia Lettonia Lituania Lussemburgo Malta Romania Slovenia Spagna	2 Lussemburgo Spagna
<b>Ratifica da parte del parlamento completata</b>	3 Finlandia Germania Slovacchia	0
<b>Non ratificato</b>	2 Francia Paesi Bassi	2 Francia Paesi Bassi
<b>Processo non concluso</b>	7 Rep. Ceca Danimarca Irlanda Polonia Portogallo Svezia Regno Unito	5 Danimarca Irlanda Polonia Portogallo Regno Unito

In merito alla necessità di avere un quadro di riferimento in relazione alle elezioni dei componenti il PE dal 1979 ad oggi, nella tabella seguente si riportano i dati riguardanti l'affluenza generale dell'Ue e quella particolare di ogni singolo Paese preso in esame.

Affluenza alle urne per paese (in %)														
Paese	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009	2013	2014
UE	61.99	-	58.98	-	58.41	56.67	-	-	49.51	45.47	-	43	-	42.54
Belgio	91.36		92.09		90.73	90.66			91.05	90.81		90.39		89.64
Danimarca	47.82		52.38		46.17	52.92			50.46	47.89		59.54		56.30
Germania	65.73		56.76		62.28	60.02			45.19	43		43.27		48.10
Irlanda	63.61		47.56		68.28	43.98			50.21	58.58		58.64		52.44
Francia	60.71		56.72		48.8	52.71			46.76	42.76		40.63		42.43
<b>Italia</b>	<b>85.65</b>		<b>82.47</b>		<b>81.07</b>	<b>73.6</b>			<b>69.76</b>	<b>71.72</b>		<b>65.05</b>		<b>57.22</b>
Lussemburgo	88.91		88.79		87.39	88.55			87.27	91.35		90.76		85.55
Paesi Bassi	58.12		50.88		47.48	35.69			30.02	39.26		36.75		37.32
Regno Unito	32.35		32.57		36.37	36.43			24	38.52		34.7		35.40
Grecia		81.48	80.59		80.03	73.18			70.25	63.22		52.61		59.97
Spagna				68.52	54.71	59.14			63.05	45.14		44.87		43.81
Portogallo				72.42	51.1	35.54			39.93	38.6		36.77		33.67
Svezia							41.63		38.84	37.85		45.53		51.07
Austria								67.73	49.4	42.43		45.97		45.39
Finlandia								57.6	30.14	39.43		38.6		41.00
Repubblica ceca										28.3		28.22		18.20
Estonia										26.83		43.9		36.52
Cipro										72.5		59.4		43.97
Lituania										48.38		20.98		47.35
Lettonia										41.34		53.7		30.24
Ungheria										38.5		36.31		28.97
Malta										82.39		78.79		74.80
Polonia										20.87		24.53		23.83
Slovenia										28.35		28.37		24.55
Slovacchia										16.97		19.64		13.05
Bulgaria											29.22	38.99		35.84
Romania											29.47	27.67		32.44
Croazia													20.84	25.24

Fonte: TNS/ScytI in collaborazione con il Parlamento europeo

Come si evince dalla tabella di riferimento, le elezioni europee hanno registrato un calo costante dell'affluenza alle urne.

E' importante, ai fini esplicativi, chiarire che vi sono paesi come Belgio, Cipro, Grecia e Lussemburgo, in cui il diritto di voto viene esercitato in qualità di diritto-dovere, in cui quindi il cittadino è incoraggiato dallo Stato, tramite legge nazionale, a votare alle elezioni europee. Tutti gli altri paesi appartenenti all'Unione Europea possono invece esercitare il diritto di voto *de facto*, in quanto liberi di scegliere la propria partecipazione o astensione alle elezioni europee. Tenendo quindi a mente quanto detto, possiamo verificare come, ad esempio in

Belgio, l'affluenza alle urne europee sia stata alta e pressoché costante nel corso degli anni (dal 1979 ad oggi). Altri paesi, come l'Italia, hanno registrato un netto calo nell'affluenza alle urne europee. Infatti, essendo tra i fondatori, nel 1979 contava l'85,65% e, fino ai giorni d'oggi il voto è andato disperdendosi eccetto il piccolo incremento del 2004 in cui passò dal 69,78% del 1999 al 71,72%. Senza entrare nel dettaglio del singolo paese, l'andamento delle affluenze alle elezioni della complessiva Unione Europea è passata dal 62% iniziale al 42,54% nelle ultime elezioni del 2014.

La complessità del processo di allargamento e della sua storia, la quanto meno travagliata vicenda riguardante l'adozione di un testo di respiro e valore costituzionale e l'analisi della serie storica dei dati riguardanti l'affluenza alle urne, contribuiscono a caratterizzare e definire il campo all'interno del quale situiamo diverse visioni dell'UE, della funzione, del ruolo e del peso che le sue istituzioni (PE e CE, prima di tutto) debbono rappresentare e delle priorità e delle strategie da adottare per incrementare i livelli di cittadinanza attiva e di una loro partecipazione più diretta ai processi di *policy making*.

## Capitolo II Il presente e il futuro dell'Ue: scenari, prospettive e visioni

### II.1 L'Europa non scalda i cuori...

*"L'Europa non scalda i cuori, è il meno che si possa dire. L'idea di Europa come futura istituzione politica (gli "Stati Uniti d' Europa") dice ormai poco o nulla ai suoi potenziali cittadini, mentre l'Europa realmente esistente provoca sentimenti di ostilità. Viene vissuta come l'Europa dei poteri finanziari e dei governi succubi, non certo della sovranità popolare. Se l'Europa politica resta questa Europa la disaffezione è destinata a crescere, le tentazioni nazionaliste a moltiplicarsi (fino allo sciovinismo e al passo logico successivo, il razzismo), le suggestioni autoritarie e il populismo reazionario a fare sempre più breccia." (D'Arcais, 2014).*

La denuncia della presenza di un deficit democratico, all'origine evocato principalmente come scollamento tra istituzioni europee e governi nazionali e stigmatizzato come progressiva perdita di sovranità nazionale e di margine di manovra degli SM su temi economici e sociali, ha assunto negli ultimi anni una connotazione, non necessariamente diversa, ma certamente anche più legata alla percezione da parte dei cittadini di una perdita progressiva di rappresentatività e protagonismo.

Nel suo Rapporto "Euroscetticismi e democrazia" (2013), l'ISPI sottolinea come il malcontento verso chi ha contribuito alla gestione della crisi, con risultati insoddisfacenti e conseguenze spesso drammatiche per i cittadini (circa venti milioni di disoccupati, ad esempio), attraversa tutta l'Europa, anche se con motivazioni e intensità differenti. La sfiducia verso le istituzioni di Bruxelles, tra l'altro, si ritrova tanto nei paesi dell'eurozona, tanto in quelli che non ne fanno parte; tracce di contrasto interno tra europeisti e euroscettici si ritrovano anche dentro alle stesse coalizioni di governo e agli stessi singoli Partiti politici nazionali; la nascita di movimenti, in opposizione alle tradizionali forme-partito, appare costante ovunque.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> A tale riguardo, si rimanda all'analisi più approfondita presentata nel successivo paragrafo II.2

Nel fare riferimento, inoltre, agli aspetti che contribuiscono alla diffusione dell'euroscetticismo, nel rapporto oltre ad essere menzionata *“una leadership politica opaca e intermittente da parte della Germania, capace di farsi sentire quando chiede necessarie misure di austerità, ma incapace di tracciare percorsi di uscita dalla crisi oltre che una chiara visione strategica sul futuro dell'Unione europea”*, viene evidenziato il ruolo dei *social networks* che - nel consentire (ma anche nell'imporre) ai leader politici occasioni di contatti diretti con i cittadini - rischiano, però, *“di appiattare le posizioni, oltre che ad avvicinare l'orizzonte politico delle decisioni verso il breve periodo e a cedere a tentazioni populiste.”* (ISPI, 2013).

## **II.2 La rappresentanza e la consistenza dell'euroscetticismo negli SM: nuovi (e meno nuovi) movimenti e partiti**

Per dare un'idea della varianza all'interno degli stessi movimenti e partiti euroscettici in Europa, che ha portato A. Manzella a parlare di *“shock della parlamentarizzazione dell'euro-ostilità”* (Manzella, 2014), qui di seguito se ne presenta una sintetica mappa<sup>11</sup>.

In **Grecia** il malcontento accomuna sia la destra che la sinistra e produce effetti di impoverimento del bacino di voti dei partiti tradizionali e più moderati (Nuova democrazia e Pasok). All'estrema sinistra si colloca **Syriza** (Coalizione della sinistra radicale - Fronte unitario socialista), che nei confronti dell'Unione Europea esprime chiara opposizione alle politiche di austerità ma resta favorevole alla permanenza della Grecia nell'area euro. Syriza invoca un cambiamento nel ruolo della Bce - organo che dovrebbe procedere al finanziamento diretto degli Stati e dei programmi di investimento pubblico, e una nuova centralità nelle politiche economiche europee di temi come il lavoro, lo stato sociale, il reddito, la tutela dei più deboli. Collocato in posizione diametralmente opposta (estrema destra), il movimento - poi partito - di **Alba Dorata** non è un "nuovo nato", esistendo fin dal 1993, ma grazie soprattutto a messaggi fortemente populistici contro l'immigrazione clandestina accusata di sottrarre opportunità di lavoro e risorse economiche destinate ai “veri” greci, e facendo leva sul pessimo andamento dell'economia

---

<sup>11</sup> La fonte utilizzata è la sezione Background dell'articolo Gli Euroscettici in Europa, in ISPI <http://www.ispionline.it/it/articoli/articolo/europa/gli-euroscettici-europa-background>

greca e sulle limitazioni pesantissime imposte da UE, BCE e FMI ha visto incrementare in modo esponenziale il consenso popolare sino ad entrare in Parlamento.<sup>12</sup>

In **Germania**, si assiste nel 2013 alla nascita di un nuovo partito, **Alternativa per la Germania**, sostanzialmente europeista, ma contrario alla moneta unica e a una maggiore integrazione europea. L'euroscetticismo è piuttosto diffuso in Germania, anche se formalmente e dichiaratamente rappresentato politicamente solo da Die Linke, formazione di sinistra lontana sia dai liberali tedeschi, sia dalla destra cristiano-democratica. Tra i fondatori vi sono noti politici della CDU e nomi di peso dell'economia tedesca, quali Walter Willmann (ministro durante il governo Kohl), Bernd Lucke (Economista dell'Università di Amburgo) e Hans-Olaf Henkel (ex presidente della Confindustria tedesca). In calo, invece, i consensi verso il **Partito dei pirati**, movimento politico *sui generis* che per una breve stagione è sembrato essere destinato a raccogliere il voto di protesta dei giovani tedeschi.

In **Austria**, l'euroscetticismo nella sua forma più populista, è rappresentato dal **Team Stronach per l'Austria**, partito fondato da Frank Stronach nel 2012 e che da allora conduce una battaglia politica contro il sistema politico tradizionale, rappresentando quello che è destinato a diventare un esempio da manuale di partito personale, conservatore e populista, capace di veicolare senza troppe argomentazioni, messaggi come "No all'euro, no alla burocrazia, riduzione della pressione fiscale,...": punti fermi di un programma politico piuttosto vago ma che può sottrarre consensi alla coalizione socialdemocratici-popolari e alla BZO di Joseph Bucher, altro partito di estrema destra che ha ancorato sull' anti-europeismo il proprio successo elettorale negli ultimi anni.

Il partito dei **Veri finlandesi** è diventato piuttosto rapidamente la terza forza politica della **Finlandia**, intercettando molti dei consensi degli euroscettici finlandesi. Il partito dei Veri finlandesi, tra i leader del fronte anti- Euro, appare conservatore per quanto riguarda i valori sociali, è nazionalista al limite della xenofobia, ma resta un fermo sostenitore del welfare state.

---

<sup>12</sup> Interessante ricordare che solo nel 1996 i voti ottenuti da Alba Dorata erano appena lo 0,07%.

Anche nel **Regno Unito** il Partito per l'indipendenza del Regno Unito (**UK Independence Party, UKIP**) rappresenta ormai la terza forza parlamentare. I tagli agli aiuti esteri e il congelamento per cinque anni dell'immigrazione sono alcuni dei punti chiave di un programma politico che spazia dall'opposizione al matrimonio omosessuale allo snellimento dell'apparato statale.

In **Spagna**, il **Movimento 15-M** (15 maggio)<sup>13</sup> rappresenta una forma di protesta fluida, senza veri e propri leader, che abbraccia una pluralità di questioni, pur ponendo al centro la gravosa questione della crisi economica. I membri del Movimento si coordinano attraverso i social networks dandosi periodicamente appuntamento "in piazza" per manifestare il proprio disagio nei confronti dell'attuale sistema politico spagnolo, del bipartitismo inconcludente e della diffusa corruzione.

Anche nei **Paesi Bassi** (come in UK e Finlandia), il **Partito per la libertà** fondato nel 2004 da Geert Wilders rappresenta la terza forza politica, anche se dal 2012 comincia a registrare un calo di consenso elettorale. Nato per contrastare posizioni troppo filo-europeiste del Partito Popolare per la libertà e la democrazia, fonda le proprie posizioni su un incondizionato euroscetticismo, sull'anti-islamismo e su una retorica fortemente populista.

Probabilmente il più emblematico dei partiti euroscettici è **Fidesz**, della destra conservatrice e populista guidato da Viktor Orbán, al governo in **Ungheria** dall'aprile 2010. Ad oggi, il partito ha promosso e varato diverse modifiche volte a modificare la struttura istituzionale del Paese in senso sempre più autoritario e a limitare le libertà civili e politiche della popolazione. Il premier Viktor Orbán ha apertamente paragonato i burocrati europei ai membri dell'apparato sovietico, manifestando neanche troppo velatamente il senso di disprezzo per un'istituzione - l'Unione Europea - i cui richiami alla responsabilità e le cui condanne delle recenti evoluzioni politiche interne ungheresi vengono ripetutamente ignorati. Ma la palma del partito più antieuropeista in Ungheria se l'aggiudica senz'altro **Jobbik - Movimento per un'Ungheria migliore**, di matrice nazional-conservatrice, populista

---

<sup>13</sup> In questa sede si è fatto riferimento al nome originale del movimento anche se lo stesso è poi mutato nel Movimento degli "Indignados", in riferimento allo scritto-manifesto di Stéphane Hessel titolato: Indignez-vous!

e nazionalista, espressione dell'estrema destra, attivo nel panorama politico ungherese dal 2003 e che detiene 47 seggi al Parlamento. Nei confronti dell'Unione Europea la diffidenza è, se possibile, ancora più marcata del partito del premier, arrivando a gesti simbolici da parte dei suoi deputati che comprendono anche il rogo pubblico della bandiera dell'Unione Europea dopo una marcia per chiedere l'uscita dell'Ungheria dall'Ue.

### **II.3 L'Europa è (ancora) il paese della ribellione, della critica, dell'azione riformatrice?**

Dove può portare tutto questo fermento? E quale potrebbe essere la risultante di tutte queste spinte, di carattere, origine, intensità e vigore diversi ma convergenti verso una critica non solo alle istituzioni, alla burocrazia e al sistema di *governance* di Bruxelles, ma anche, in alcuni casi allo stesso modello sociale dell'UE?

Ci si avvia verso uno scenario caratterizzato da un ritorno alla frammentazione, nel quale la percepita lontananza ed estraneità dalla politica di Bruxelles spingerà i cittadini a focalizzare attenzione e impegno sulle dinamiche sociali, politiche ed economiche del proprio Paese, con l'invito esplicito ai propri Governi a non cedere ulteriore sovranità alle istituzioni comunitarie (e anzi a recuperarne il più possibile)?

Oppure è prevedibile nel breve-medio periodo un mutamento, una trasformazione delle spinte euroscettiche in atteggiamenti e comportamenti segnati da quello che è stato definito un "pragmatico europeismo critico", laddove si convergesse sull'assunto che non è l'UE in sé a non rispondere ai bisogni e agli interessi dei cittadini, quanto il modo in cui le istituzioni funzionano oggi? Ciò significherebbe, in effetti, non solo non contrastare il processo di integrazione, ma - al contrario - intensificarlo, fino a raggiungere una forma di *governance* quasi-federale, all'interno della quale vengono ad essere rimesse in equilibrio esigenze di rigore amministrativo con il bisogno di rafforzare solidarietà e mutualità tra i Paesi, indipendentemente dalla localizzazione geografica (Nord-Sud) o dei livelli di salute dei conti pubblici, o ancora delle differenze attuali in termini di competitività e livelli di sviluppo raggiunti.

Certo è che i due scenari proposti, peraltro in larga parte coincidenti con le opzioni presentate da Martin Schulz, hanno in comune un elemento: alla base e all'origine di entrambi ci deve essere una scelta, un atto deliberativo, una decisione da parte dei governi nazionali e delle istituzioni comunitarie che canalizzi la storia dell'UE in una direzione o nell'altra.

L'alternativa possibile è, ovviamente, lasciare le cose come sono, accettando che a scegliere siano però forze, poteri e Governi extra UE: *"...Sono convinto che siamo arrivati ad un importante bivio politico. Dobbiamo decidere se vogliamo procedere lungo la strada dell'integrazione europea, se vogliamo prendere un'altra direzione o se addirittura vogliamo tornare indietro. nessuna di queste scelte è il risultato obbligato della nostra storia o dell'attuale situazione europea"* (Schulz, 2014).

Altrove nel testo citato<sup>14</sup>, Schulz sostiene che affermare che l'Europa soffre di un deficit democratico non comporta la condivisione di convinzioni antieuropee o euroscettiche: rappresenta né più né meno una constatazione. Per Schulz, però, il deficit democratico si riscontra principalmente nelle relazioni tra Parlamento e Commissione e i Governi nazionali. La prospettiva da ex presidente del PE lo porta a sottolineare la marginalizzazione delle istituzioni comunitarie citate da parte dei Capi di Stato e di Governo, orientati a prendere decisioni all'interno e in occasione di Vertici. Una "verticizzazione" che può aver spinto J. Habermas a definire questi comportamenti come *"modello di un esercizio post-democratico del potere"*.

E', d'altra parte, possibile fornire almeno una spiegazione (non giustificazione) del comportamento assunto dai governi e degli Stati e così stigmatizzato tanto da M. Schulz che da J. Habermas. Ad esempio, secondo L.Gallino, *"Lo scopo perseguito dalle istituzioni Ue è quello di assoggettare gli Stati membri alla disciplina dei mercati [...] I poteri degli stati membri di cui le istituzioni europee si sono appropriati sono superiori, per dire, a quelli dei quali gode in USA il governo federale nei confronti degli stati confederati"* (Gallino, 2014): la "verticizzazione" rappresenterebbe, in questo quadro, una delle possibili contromisure per arginare i tentativi di, percepita o reale, prevaricazione di Bruxelles.

---

<sup>14</sup> (Schulz, 2014), pagg. 38-39

A questa visione di un deficit democratico tutto residente e riscontrabile all'interno di relazioni e dinamiche inter e infra-istituzionali, in molti passaggi di questa tesi si è tentato di affiancare una prospettiva diversa e parallela: quella di un deficit democratico rintracciabile nella perdita progressiva della capacità (per qualcuno, della volontà) da parte delle istituzioni di Bruxelles di rappresentare in modo efficace gli interessi dei cittadini (non solo percepiti come "taxpayers"), in una logica di "costituzionalismo del bisogno", peraltro evocato nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, come recentemente e con vigore riportato alla memoria da Stefano Rodotà (Rodotà, 2014) e dal neo-presidente della Commissione Europea Jean Claude Juncker, che considera quest'Atto come riferimento obbligato per l'attività dell'Unione Europea.

Un Unione Europea "potente e turbolenta", per dirla con A. Giddens, che, da un lato, vede e riconosce nell'Ue una "comunità di destino", nella quale leader politici e cittadini sembrano essere diventati consapevoli di nuovi legami di interdipendenza, in uno spazio politico comune, ancorché segnato da conflitti e tensioni; e, dall'altra, riconosce che un'intensificazione del coordinamento, cioè la strada imboccata e perseguita dalle istituzioni Ue non sarebbe sufficiente: *"si potrebbe dire che l'Ue ha un'anatomia articolata, anzi troppo complessa, ma una fisiologia poco sviluppata"* (Giddens, 2014)

Un altro contributo a sostegno dello scenario che potrebbe vedere prevalere il "pragmatico europeismo critico" sulle spinte al ritorno alla frammentazione, deriva dalle considerazioni che A. Manzella espone nel commentare la composizione e la struttura scelta da Juncker della nuova Commissione<sup>15</sup>. *A latere* delle considerazioni relative alla qualità e all'esperienza dei Commissari individuati (che vengono valutate come certamente più elevate rispetto a quelle delle "squadre" precedenti), ciò che viene sottolineato è che *"la nuova 'testa di governo' dell'UE è lo specchio di dinamiche istituzionali di fondo che, malgrado tutto, spingono assieme verso quella closer union dell'Art. 1 del Trattato, l'espressione più odiata da ogni Euro-ostile: l'Unione più stretta"* (Manzella, 2014).

---

<sup>15</sup> Mentre scrivo sono in corso le Audizioni al PE dei nuovi Commissari proposti da J.C. Juncker

Se questo sarà lo scenario che prevarrà vorrà dire che si sarà trovato un nuovo punto di equilibrio tra la spinta verso un'integrazione economica rafforzata, la sovranità nazionale e la democrazia politica: è evidente quanto a maggiore integrazione economica corrisponda necessariamente una progressiva cessione di sovranità, accettabile apparentemente solo se i livelli di democrazia reali e percepiti saranno salvaguardati, garantiti e ulteriormente innalzati.

La soluzione dei negoziati bilaterali, di quella che abbiamo definito con M. Schulz "verticizzazione", non appare percorribile perché in contrasto e concorrenza con principi quali solidarietà, parità di opportunità, trasparenza dei processi che caratterizzerebbero l'atteso incremento della democrazia.

*"Democratizzare l'Europa vuol dire innestare i principi di base della rappresentanza nel cuore decisionale dell'Unione. Non tanto o non solo per ragioni ideali, ma anche per ragioni di efficacia decisionale e di stabilità politica e sociale. Se è vero che la maggior parte delle questioni di rilievo viene ormai decisa a Bruxelles, le istituzioni nazionali rischiano di ritrovarsi a gestire una politica senza politiche, a dover fronteggiare le richieste dei propri cittadini-elettori e dunque la sfida del consenso senza più disporre degli strumenti e delle prerogative decisionali a tal fine necessarie. Il deficit democratico può sembrare poca cosa rispetto all'emergenza del debito, ma non è così. Il destino dell'Ue è legato a filo doppio alla tenuta dell'euro, ma entrambi presuppongono la tenuta della democrazia rappresentativa" (Ferrera, 2013)*

# CAPITOLO III - Contrastare il deficit democratico nell'UE: un ruolo chiave per i processi educativi

## III. 1 Deficit democratico e istruzione: l'educazione all'Europa negli SM

L'ipotesi sottesa in questa tesi riguarda l'esistenza di un nesso causale tra deficit democratico e debolezza o insufficienza dell'offerta educativa e informativa. Non si intende, naturalmente, ricondurre il fenomeno esclusivamente a questa causa, ma si vuole proporre, a partire da alcune constatazioni - sostenute da evidenze riscontrate e riportate nella letteratura considerata - una possibile chiave interpretativa.

In primo luogo, occorre considerare che una larga parte dei cittadini europei non comprende la modalità di lavoro delle Istituzioni europee, con particolare riferimento ai ruoli di ciascuna, alle relative competenze e ai cicli e processi decisionali. Più del 70% della popolazione europea - intervistata in occasione della predisposizione del Rapporto "Public Opinion in the European Union"<sup>16</sup> - ritiene insufficiente o inadeguata la propria conoscenza di informazioni di base sull'UE insufficiente o inadeguata.

Abbiamo visto nel primo capitolo quali siano state sul piano dell'affluenza elettorale le conseguenze di uno scarso senso di identità europea, percezione condivisa trasversalmente sia dall'elettorato più giovane che da quello più adulto: ciò non è sorprendente, dato che solo poco più della metà degli europei sa che i membri del PE sono eletti dai cittadini di ogni Stato. Approfondendo l'analisi, nel Rapporto citato si sottolinea quanto il livello di conoscenza dell'UE rilevato tra i giovani di 14 anni sia talmente basso che solo il 35% di questi sa chi vota per l'elezione dei membri del parlamento europeo<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Il rapporto "Standard - EB 75 - Spring 2011: Public Opinion in the European Union, è stato predisposto da TNS Opinion & Social su incarico della DG Comunicazione della CE. Il testo, nella versione in inglese, è consultabile all'URL [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb75/eb75\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_publ_en.pdf). In questo rapporto emerge anche che quasi un terzo degli intervistati non sa neanche quanti siano gli stati membri dell'UE e il 49% non conosce i meccanismi di funzionamento dell'UE.

<sup>17</sup> ibidem

*"The enhanced opportunities for citizens to influence EU developments, such as the stronger role of the European Parliament or the European Citizens' initiative brought in by the Treaty of Lisbon can only translate into stronger citizens' engagement if the latter have adequate awareness of what the EU is, what it does and how it functions."* (ICF GHK, 2013).

In altri termini, la domanda di sviluppo e incremento di consapevolezza e partecipazione può trovare risposta nel potenziamento dei processi educativi, con particolare riferimento a quelli finalizzati all'apprendimento di contenuti riguardanti **l'educazione alla cittadinanza**, non limitando gli stessi a quelli normalmente considerati nei curricula di educazione civica.<sup>18</sup>

Per educazione alla cittadinanza si intendono, infatti, gli aspetti dell'istruzione, prevalentemente scolastica - ma, anche, accademica - volti a preparare gli studenti a diventare cittadini attivi, garantendo loro competenze civiche quali la conoscenza della società e dei movimenti sociali e politici, il processo di integrazione europea e le strutture dell'UE, i principali accadimenti sociali, presenti e passati. Secondo il quadro di riferimento europeo sulle competenze chiave<sup>19</sup>, le competenze civiche richiedono pensiero critico e abilità comunicative, nonché capacità e volontà di partecipare in modo costruttivo alla vita pubblica, senso di appartenenza alla società a vari livelli, rispetto dei valori democratici e della pluralità e sostegno allo sviluppo sostenibile.

---

<sup>18</sup> A questo proposito, si rinvia alla definizione di educazione civica proposta dall'IEA, che la considera finalizzata alla conoscenza e comprensione delle istituzioni formali e dei processi della vita civica, tra i quali l'esercizio del voto. cfr. International Association for the Evaluation of Educational Achievement, *ICCS 2009 European Report. Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower secondary students in 24 European countries*, Amsterdam, The Netherlands in <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED520017.pdf>

<sup>19</sup> Il quadro di riferimento delinea otto competenze chiave e descrive le conoscenze, le abilità e le attitudini essenziali ad esse collegate. Tra queste, **le competenze sociali e civiche** sono declinate in termini di competenze personali, interpersonali e interculturali e tutte le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e lavorativa. La competenza civica e in particolare la conoscenza di concetti e strutture sociopolitici (democrazia, giustizia, uguaglianza, cittadinanza e diritti civili) dota le persone degli strumenti per impegnarsi a una partecipazione attiva e democratica. cfr. Raccomandazione 2006/962/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente [Gazzetta ufficiale L 394 del 30.12.2006, pag. 10].

L'apprendimento di contenuti riguardanti l'UE nei contesti scolastici, anche attraverso l'attivazione di risorse non solo nazionali ma anche di quelle rese disponibili attraverso programmi e dispositivi europei (cfr. Par. III.3), diventa - in questa prospettiva - non fine ma mezzo, e crea le condizioni per apprezzare e dotare di senso il motto dell'UE Uniti nella diversità (*in varietate concordia*).

Come ed in che misura venga insegnata l'Europa all'interno di ciascuno stato europeo, avendo constatato che, pur non essendo l'unica strategia, la disponibilità e l'offerta di una educazione di qualità e di una buona informazione rappresentino la *condicio sine qua non* si possa sviluppare un maggiore senso di appartenenza alla comunità, è un interrogativo al quale questo paragrafo intende rispondere.

E' prevalentemente all'interno della programmazione didattica riguardante in termini più generali l'educazione civica o l'educazione alla cittadinanza che trovano spazio curvature e approfondimenti maggiormente focalizzati sui temi dell'UE. L'educazione alla cittadinanza è parte dei programmi scolastici di tutti i Paesi dell'UE e viene erogata come materia a sé stante, oppure come parte di un'altra materia sotto forma di tematica trasversale: in alcuni sistemi educativi è rintracciabile una combinazione di questi tre approcci.<sup>20</sup> Ciò costituisce, potenzialmente, un quadro di condizioni favorevoli poiché, dal punto di vista normativo, consente di investire tempo, risorse e professionalità anche su questi contenuti e obiettivi.

Tuttavia, esistono notevoli differenze tra gli SM circa i contenuti che dovrebbero essere garantiti durante le ore dedicabili all'educazione civica e alla cittadinanza attiva sui temi europei<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Eurydice, L'educazione alla cittadinanza in Europa, I Quaderni di Eurydice, n.28, EACEA, Bruxelles, 2012

<sup>21</sup> Per la definizione di "temi europei" o "EU Learning contents" si adotta qui quella contenuta nella Risoluzione del Consiglio e dei Ministri dell'Educazione ci si riferisce in questo testo a quella adottata durante il Consiglio sulla Dimensione europea nell'educazione (24 maggio 1988): "la dimensione europea nei processi educativi dovrebbe aiutare gli studenti ad incrementare le proprie conoscenze sulla Comunità e i suoi SM, negli aspetti storici, culturali economici e sociali, comprendendo il significato della cooperazione degli SM con altri stati dell'Europa e del mondo.

Ad esempio, il ruolo, la competenza, le dinamiche relazionali e il funzionamento delle istituzioni europee, contenuti centrali - se non critici - per comprendere appieno i processi decisionali che caratterizzano l'azione comunitaria, sono spesso tralasciati, a vantaggio di una informazione e di una formazione su contenuti più basilari riguardanti aspetti geografici o storici.

Una seconda area di differenze tra gli SM riguarda le competenze possedute dagli insegnanti preposti all'insegnamento di tali contenuti. Ad esempio, non in tutti i paesi gli standard di competenza degli insegnanti includono per l'accesso alla professione la conoscenza di temi europei, rinviando l'acquisizione di tali conoscenze alla frequentazione di moduli di aggiornamento professionale durante la carriera (tra l'altro non necessariamente erogati da Università, ma da Agenzie formative e organizzazioni private che operano con contratti di consulenza). Una delle conseguenze della mancata regolamentazione circa i requisiti in accesso alla professione risiede nella differenza qualitativa che si riscontra nelle performance didattiche tra docenti al momento di trasferire in aula quanto previsto dai programmi ministeriali (ICF GHK, 2013), rendendo le stesse soggette a motivazioni e convinzioni soggettive.

Un altro elemento di riflessione riguarda la forte differenziazione tra i paesi circa la disponibilità e la qualità dei supporti didattici utilizzabili nell'insegnamento di contenuti e temi europei. Molto spesso sono gli stessi insegnanti a dover integrare un'offerta editoriale piuttosto limitata e spesso non pienamente adeguata a coprire tutte le esigenze e gli stili cognitivi di allievi di diverse età.

L'implementazione dei programmi è passata, e passa ancora, attraverso la disponibilità di investimenti e risorse nazionali: ma una gran parte delle sperimentazioni e dei progetti pilota che hanno contribuito a determinarne l'architettura sono state oggetto di un supporto - anche economico - che Bruxelles ha reso disponibile: supporti che risultano ancora necessari e preziosi per rispondere alle sfide e alle criticità che sono state evidenziate e che, come abbiamo visto riguardano la formazione degli insegnanti, il loro aggiornamento, la qualità dei supporti e delle metodologie didattiche e l'aggiornamento dei percorsi educativi e formativi.

Ciò è avvenuto fin dalla fine degli anni '70, attraverso Programmi di iniziativa comunitaria, essenzialmente finalizzati a supportare l'internazionalizzazione dei sistemi scolastici e universitari e a creare le condizioni per una migliorata e accresciuta mobilità in Europa dei cittadini e degli studenti. Le ultime generazioni di Programmi promossi e finanziati direttamente dalla Commissione Europea hanno prestato particolare attenzione allo sviluppo di quelle competenze che di volta in volta sono state definite "sociali", "relazionali", di "cittadinanza". In particolare, e solo con riferimento agli ultimi due periodi di programmazione (2000-2006 e 2007-2013) dei fondi diretti europei, **Erasmus** è divenuto un "brand" di successo e ha contribuito alla formazione di più di tre milioni di giovani europei; **Comenius** ha consentito a insegnanti e alunni della scuola primaria e secondaria inferiore di costruire reti e partenariati interscolastici transnazionali; **Leonardo da Vinci** ha finanziato l'elaborazione di percorsi formativi innovativi per garantire una formazione professionale in dimensione europea, la produzione di materiali didattici e la promozione di nuovi canali e modalità di distribuzione e fruizione di contenuti educativi e formativi<sup>22</sup> .

### **III.2 Il sostegno europeo ai percorsi di educazione civica europea: i Programmi Europa dei Cittadini e JEAN MONNET**

In questo capitolo si propone una sintetica analisi di due Programmi comunitari che hanno influenzato e sostenuto i sistemi educativi degli SM, con particolare riguardo all'inserimento della dimensione europea nei curricoli educativi e formativi nazionali erogati. La selezione è stata effettuata in ragione della rilevanza diretta con gli argomenti di questa tesi: è, però, vero che altri dispositivi avrebbero potuto essere presi in considerazione, data la possibilità offerta di sostenere - con i loro contributi - sperimentazioni e progetti "pilota" che hanno a vario titolo contribuito (e continuano a farlo) ad avvicinare cittadini e istituzioni.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Queste riflessioni derivano dal lavoro di documentazione e studio dei programmi predecessori di Erasmus+ che ho svolto in occasione del tirocinio svolto nel periodo dicembre 2012-febbraio 2013 presso Trust s.r.l..

<sup>23</sup> E" il caso, ad esempio, dei Programmi UE citati in chiusura del capitolo precedente (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius), ma anche di dispositivi quali Cultura o Media.

La cittadinanza europea può essere percepita al meglio in contesti che travalicano la visione nazionale. I Programmi di supporto dell'UE prevedono generalmente una forma attuativa dei progetti finanziati che implica la costruzione di partnership composte da soggetti (organismi, istituzioni, attori sociali ed economici) operativi in diversi Stati. La transnazionalità si può esprimere comunque in modi diversi:

- la tematica del progetto può essere transnazionale se questo affronta una questione in prospettiva europea o raffronta criticamente i diversi punti di vista nazionali;
- può, inoltre, derivare dalla natura dei promotori: il progetto può essere infatti sviluppato e implementato attraverso la cooperazione di diverse organizzazioni partner provenienti da diversi paesi partecipanti;
- è possibile rispettare il vincolo della transnazionalità anche assicurando che i progetti siano mirati direttamente a un pubblico di paesi diversi o assicurando una diffusione transfrontaliera dei risultati del progetto raggiungendo così indirettamente un pubblico europeo.

Tra gli strumenti impiegati dalla Commissione Europea per la promozione della cittadinanza europea attiva, il Programma **“Europa per i Cittadini 2014-2020”**<sup>24</sup> occupa un posto di rilievo, in quanto incentrato, in primo luogo, sullo sviluppo stesso della cittadinanza attiva e sull'integrazione europea.

Fare opera di sensibilizzazione sulla memoria, la storia e i valori comuni e sull'obiettivo UE di promuovere la pace e il benessere dei cittadini stimolando il dibattito, la riflessione e lo sviluppo di reti ne rappresenta, infatti, la finalità principale. A questa si affianca l'obiettivo di incoraggiare la partecipazione democratica e civica<sup>25</sup>, sviluppando la consapevolezza dei cittadini sul processo decisionale dell'UE.

---

<sup>24</sup> per una descrizione più dettagliata sulle modalità di funzionamento del Programma è consultabile Europa per i cittadini - Guida al programma - versione valida dal 2014 <http://www.europacittadini.it/index.php?it/165/pubblicazioni>

<sup>25</sup> da intendersi come *"la partecipazione dei cittadini europei alla vita sociale e politica della comunità, in un'ottica di tolleranza e solidarietà reciproca, di non-violenza, di rispetto dei diritti"*

L'architettura del Programma per il periodo 2014-2020 non si discosta eccessivamente da quella di "Europa per i Cittadini 2007-2013", rivelatosi di estremo successo a livello europeo e, in particolare, per l'Italia (una delle nazioni europee con il più alto numero di progetti presentati e selezionati) (Sassu, 2011).

Il Programma "Europa per i Cittadini" co-finanzia azioni volte a favorire l'incontro fra cittadini europei provenienti da differenze nazioni, affinché possano agire congiuntamente allo scopo di costruire un'Europa a loro vicina e quindi partecipata, unita e arricchita dalle molteplici culture che in essa confluiscono. I progetti selezionati nell'ambito del Programma, pertanto, dovrebbero contribuire a sviluppare un senso di identità europea basata sulla storia e sulla cultura comuni nonché sui valori condivisi e, al contempo, favorire il dialogo interculturale, che scaturisce appunto dalla comprensione reciproca, dalla conoscenza, dal rispetto, dalla preservazione e dalla valorizzazione della diversità linguistica e culturale.<sup>26</sup>

La riflessione sul futuro dell'Unione Europea, che rientra tra le priorità del Programma stesso, deve essere condotta a partire dalla riflessione sulla storia e sui valori condivisi europei, la cui conoscenza dovrebbe essere acquisita, tramite l'apprendimento informale, anche mediante la partecipazione ai progetti finanziati dal Programma.

Quest'ultimo favorisce parimenti lo sviluppo nei cittadini della consapevolezza della loro appartenenza all'Unione Europea, quindi dei diritti conseguenti al possesso della cittadinanza, nonché della conoscenza delle azioni portate avanti dalle politiche comunitarie per incrementare il loro benessere, con specifico riferimento a tematiche inerenti l'occupazione, la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile, temi messi a fuoco dalla Strategia EU 2020<sup>27</sup>. Tra le priorità politiche

---

*umani e valorizzazione della democrazia.*" Cfr. Rita Sassu, *Cittadinanza europea attiva e Volontariato nelle politiche dell'Unione Europea*, in *IV Rapporto intermedio biennale sul volontariato*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, 2011

<sup>26</sup> Sull'attuazione del programma in Italia, vedi anche MiBAC, *Programma Europa per i cittadini 2014-2020*: brochure informativa, Roma febbraio 2014.

<sup>27</sup> La Comunicazione della Commissione, del 3 marzo 2010, «Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» COM(2010) 2020 def. è reperibile all'URL [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/eu2020/em0028\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/em0028_it.htm)

odierne dell'Unione Europea figura l'esigenza che i cittadini conoscano l'impatto delle azioni comunitarie sulla loro vita quotidiana e si sentano coinvolti attivamente nell'agenda europea, esprimendo le loro opinioni e scambiando i loro punti di vista su problematiche sentite a livello locale ed europeo. (Sassu, 2011)

Altrettanto importante (anche se con ricadute quantitative meno eclatanti) - e particolarmente rilevante rispetto alle tematiche di questa tesi - è il **Programma Jean Monnet**<sup>28</sup> (PE e Consiglio UE, 2013), attualmente inserito come parte di un più ampio dispositivo di supporto all'innovazione e allo sviluppo nei processi educativi e formativi come Erasmus+<sup>29</sup>.

Nei *consideranda* che introducono il Regolamento che lo istituisce, appare immediatamente evidente quanto la finalità del legislatore sia stata quella di assicurare che il dispositivo contribuisse allo sviluppo dell'eccellenza negli studi sull'integrazione europea a livello mondiale e fosse in grado di rispondere alla crescente necessità di conoscenze e dialogo sul processo di integrazione europea e sui relativi sviluppi. Tutto ciò è perseguibile stimolando l'eccellenza dell'insegnamento, della ricerca e della riflessione in tale settore, attraverso il supporto economico e politico a istituti accademici o ad associazioni operanti nell'ambito dell'integrazione europea e ad associazioni che perseguono finalità di interesse europeo.<sup>30</sup>

In estrema sintesi, le attività Jean Monnet si propongono di:

a) promuovere l'insegnamento e la ricerca sull'integrazione europea in tutto il mondo tra specialisti del mondo accademico, discenti e cittadini, in particolare con l'istituzione di cattedre Jean Monnet e altre attività accademiche;

---

<sup>28</sup> istituito con il Regolamento UE n. 1288/2013 del PE e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea (GUCE) in data 20 dicembre 2013 - serie L 347. Il testo è consultabile all'URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013R1288>

<sup>29</sup> Erasmus+ (2014-2020) è un cosiddetto programma comunitario "ombrello", la cui architettura prevede dispositivi diversificati per target group - ad esempio, Erasmus+ Adulti, Erasmus+ Istruzione, Erasmus+ Formazione professionale, nonché la copertura dei costi per specifiche iniziative, quali Euroguidance, Europass e Jean Monnet.

<sup>30</sup> Regolamento UE n. 1288/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea (GUCE) in data 20 dicembre 2013 - serie L 347. Cfr. Considerando (21)

b) sostenere le attività degli istituti accademici o delle associazioni che svolgono studi in materia di integrazione europea e favorire l'istituzione del Label di Eccellenza Jean Monnet;

c) sostenere istituzioni che perseguono una finalità di interesse europeo (quali l'Istituto universitario europeo di Firenze, il Collegio d'Europa, l'Istituto europeo di pubblica amministrazione (EIPA), l'Accademia di diritto europeo l'Agenzia europea per lo sviluppo dell'istruzione per alunni con esigenze speciali, il Centro internazionale di formazione europea (CIFE));

d) promuovere il dibattito politico e gli scambi tra i membri del mondo accademico e i rappresentanti del mondo politico in relazione alle priorità politiche dell'Unione.<sup>31</sup>

Rispetto agli obiettivi generali del programma Erasmus+, il sottoprogramma Jean Monnet si prefigge di:

- promuovere l'eccellenza nell'insegnamento e nella ricerca nel settore degli studi sull'Unione europea;
- dotare gli studenti e i giovani professionisti di conoscenze nel settore dell'Unione europea importanti per le loro vite accademiche e professionali e migliorare le loro competenze civiche;
- promuovere il dialogo tra il mondo accademico e i decisori politici, in particolare per rafforzare la governance delle politiche dell'UE;
- promuovere l'innovazione nell'insegnamento e nella ricerca (ad esempio, studi intersettoriali e/o multidisciplinari, istruzione aperta, collegamenti con altri istituti);
- integrare e diversificare le materie relative all'UE nei programmi proposti dagli istituti di istruzione superiore ai loro studenti;
- migliorare la qualità della formazione professionale sulle materie relative all'UE (con moduli che trattano le materie relative all'UE in modo più dettagliato o si estendono ad altre materie);

---

<sup>31</sup> Art. 10 del Regolamento UE n. 1288/2013. cfr. nota precedente

- promuovere l'impegno dei giovani accademici nell'insegnamento e nella ricerca sulle materie relative all'UE.

In termini di impatto, Jean Monnet dovrebbe portare effetti positivi e a lungo termine sui partecipanti coinvolti, sulle organizzazioni promotrici, nonché sui sistemi politici nell'ambito dei quali sono inquadrati.

Per quanto riguarda i partecipanti direttamente o indirettamente coinvolti nelle azioni (target groups e beneficiari), il sottoprogramma mira a produrre i seguenti risultati:

- rafforzare l'occupabilità e migliorare le prospettive di carriera dei neolaureati, mediante l'inclusione o il rafforzamento della dimensione europea nei loro studi;
- aumentare l'interesse verso la comprensione e la partecipazione all'Unione europea, dando come risultato una cittadinanza più attiva;
- sostenere i giovani ricercatori (ad esempio coloro i quali hanno ottenuto un dottorato negli ultimi cinque anni) e i professori che vogliono condurre ricerche o insegnamento sulle materie relative all'UE;
- migliorare le opportunità per il personale accademico in termini di sviluppo professionale e della carriera.

Relativamente, invece, alle organizzazioni partecipanti, le attività sostenute nell'ambito di Jean Monnet dovrebbero produrre i seguenti risultati:

- miglioramento delle capacità di insegnamento e ricerca sulle materie relative all'UE: miglioramento o innovazione dei programmi; miglioramento delle capacità di attrarre studenti eccellenti; rafforzamento della cooperazione con i partner di altri paesi; miglioramento delle concessioni delle risorse finanziarie verso l'insegnamento e la ricerca sulle materie relative all'UE all'interno dell'istituto;
- ambiente più moderno, dinamico, impegnato e professionale all'interno dell'organizzazione: promuovere lo sviluppo professionale dei giovani ricercatori e dei professori; integrare le buone pratiche e le nuove materie

relative all'UE nei programmi e nelle iniziative didattiche; apertura verso sinergie con altre organizzazioni.

Tanto "Europa per i Cittadini", quanto il Programma Jean Monnet, nella misura permessa dalle risorse disponibili, dai vincoli e dagli obiettivi specifici loro assegnati nei rispettivi Regolamenti istitutivi, hanno contribuito a supportare l'iniziativa della Commissione "Learning Europe at school", citata in precedenza.

In tutta Europa centinaia sono le azioni e i progetti promossi da Scuole, Università, amministrazioni locali e attori dell'associazionismo e del volontariato che hanno acquisito competenze e strumenti utilizzabili nello svolgimento delle proprie *mission* istituzionali.

Nell'ultimo Repertorio<sup>32</sup> dei progetti approvati nel 2011 nel quadro di Jean Monnet a supporto dell'insegnamento dell'educazione civica e alla cittadinanza in Europa si ritrovano 46 progetti promossi in 15 dei paesi partecipanti al Programma (CE - DG Education and Culture, 2012).

Di questi, ben 10 sono a titolarità italiana e sviluppano temi che vanno dalla divulgazione della storia dell'UE e dei principali contenuti del Trattato di Lisbona verso target di allievi di 11-13 anni<sup>33</sup>, alla formazione di vere proprie "Task Force" di formatori e tutor in grado di sostenere - nelle diverse Regioni italiane - l'azione delle scuole nelle prassi di sensibilizzazione degli allievi sul rispetto dei diritti civili e umani<sup>34</sup>; dalla realizzazione di materiali didattici, anche multimediali e supportati dalle tecnologie dell'Informazione e della comunicazione, per il trasferimento di conoscenze relative al processo di integrazione europea<sup>35</sup>, al trasferimento di competenze utili per la partecipazione a bandi comunitari e alla costruzione di reti transnazionali<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> CE DG EAC, Learning EU at School, Profiles of project selected in 2011, EACEA, Brussels 2012

<sup>33</sup> ibidem, pagg. 22-23, Università di Bologna, progetto View of Europe e Teach&Learn

<sup>34</sup> ibidem, pagg. 24-25, Università di Padova, progetto Citizenship and Constitution

<sup>35</sup> ibidem, pagg. 26, Università degli Studi di Genova, progetto An e-book for Europe

<sup>36</sup> ibidem, pagg. 27-28, Scuola Superiore di Studi universitari e di perfezionamento S. Anna, progetto EUGlobal

Tre Università italiane, in particolare, si sono concentrate sulla predisposizione di moduli e strumenti didattici per l'insegnamento della storia dell'UE e del funzionamento delle sue istituzioni, destinati a scuole primarie e del secondo ciclo<sup>37</sup>.

Il budget di queste attività è spesso contenuto, andando dai 25.000 ai 60.000 euro: sono azioni di durata che va molto raramente oltre i 12-18 mesi e coinvolgono espressamente i titolari delle Cattedre Jean Monnet e le amministrazioni universitarie di appartenenza. Sono progetti estremamente focalizzati, spesso finalizzati alla produzione di risultati estremamente concreti (moduli formativi, supporti didattici, siti web, prodotti video o multimediali), lineari ed elementari rispetto al processo di implementazione.

Su finalità analoghe è anche possibile attivare iniziative molto più complesse nel quadro di altri Programmi UE.

Per fare un esempio, è in via di conclusione proprio in queste settimane il progetto **ECLIPSE** (European Citizenship Learning In a Programme for Secondary Education), la cui realizzazione, nel quadro del Programma settoriale Comenius, ha richiesto due anni e un budget di circa 400.000 euro.

Il progetto, promosso dall'Università di Trento in partenariato con altri sei Atenei e Centri<sup>38</sup> di ricerca europei, si è concentrato sul tema della partecipazione attiva e competente dei cittadini, possibile solo a fronte del possesso di un'informazione documentata e dalla capacità di individuare e valutare le fonti cui attingerla.

L'Università di Trento, in particolare la cattedra di Pedagogia del Dipartimento di Lettere e Filosofia, ha coordinato il progetto e gli atenei partner hanno collaborato alla realizzazione di azioni di tirocinio dei giovani insegnanti, allo sviluppo di un portfolio per l'apprendimento autonomo e responsabile degli studenti, alla

---

<sup>37</sup> ibidem, pagg. 29-35, Università di Siena, Università di Urbino e Università Telematica Leonardo da Vinci (progetti Objective Europe, Learning EU at school e EU.TEACH)

<sup>38</sup> (Universidad La Laguna (Spagna), International Learning and Research Centre (Gran Bretagna), Università di Lisbona (Portogallo), Università Leibnitz di Hannover (Germania), Università di Bucharest (Romania)

produzione di moduli di apprendimento, sviluppando e sperimentando nelle scuole degli Stati coinvolti un programma comune di educazione alla cittadinanza in dimensione europea volto ad alunni delle scuole secondarie<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Azioni e risultati del progetto ECLIPSE sono reperibili all'URL <http://eclipse.lett.unitn.it/>

## Capitolo IV - Conclusioni

Per introdurre le Conclusioni, le parole di S. Freud (Freud, 1977) - riprese da Edgar Morin - recitavano così:

*"Vi sono tre funzioni che è impossibile definire: educare, governare e psicanalizzare. Poiché sono più che semplici funzioni o professioni. Il carattere funzionale dell'insegnamento riduce l'insegnante ad un dipendente statale. Il carattere professionale dell'insegnamento riduce l'insegnante ad un esperto. L'insegnamento deve cessare di essere una mera funzione, una mera specializzazione, una professione, per tornare ad essere una missione di trasmissione con l'obiettivo di portare avanti strategie per la vita. Questa trasmissione richiede, evidentemente, competenza, ma richiede anche una tecnica ed un'arte". (Morin, 2004)*

Proverò a dimostrare quanto queste parole, pronunciate durante la prima metà del XX secolo (il saggio di Freud è del 1937), siano estremamente attuali e rilevanti con il tema di questo capitolo.

**In primo luogo**, considerando l'educazione come **base per diventare un cittadino responsabile**, appare evidente che questo implichi la costruzione di un sistema che ponga in stretta connessione la buona scuola, l'università e la ricerca, in modo da creare una efficace transizione scuola-lavoro. Tra l'altro, nella letteratura comunitaria degli ultimi 2 decenni la convinzione che siano i luoghi dell'apprendimento e dell'istruzione quelli nei quali è possibile creare le condizioni per la crescita e lo sviluppo di cittadini attivi e responsabili viene esplicitata e confermata continuamente (A.Jongsma, 2014).

**In secondo luogo**, essendo questo scenario altamente auspicabile, ogni Stato dovrebbe guardare agli obiettivi e, di conseguenza, costruire politiche usando i metodi giusti ed efficaci per superare gli ostacoli e conseguire i risultati attesi (Commissione Europea, 1998).

Tra i più importanti vi sono:

1. **le policies e le strategie devono essere costruite tenendo in considerazione una forte analisi delle prove (evidences) disponibili o raccolte "ad hoc"**, considerando le alternative, le opzioni, i differenti scenari, e le relative forze e debolezze;
2. **la voce dei cittadini** (studenti e famiglie, in questo caso) deve essere seriamente presa in considerazione per definire gli obiettivi attesi;
3. **indicatori e soglie (benchmarks)** devono essere descritti e quantificati per implementare l'accountability del governo e delle sue azioni;
4. **piani d'azione e scadenze devono essere sottoposti ad un continuo monitoraggio e ad una continua valutazione**, per rendere l'implementazione dei processi visibile e tracciabile e per essere più preparati a fronteggiare e contrastare i rapidi cambiamenti sociali ed economici.

E' a partire da questi principi che, in conclusione, individuo due aree di attenzione.

La **prima** riguarda la profonda convinzione che la qualità dei contesti educativi deve essere particolarmente elevata nei livelli primari, dal momento che un buon avvio dei processi di costruzione di identità, valori, riferimenti e principi sia, da un lato un diritto di tutti i cittadini e, dall'altro, la condizione fondamentale perché si sviluppino correttamente competenze di cittadinanza e partecipazione consapevole.

Non è un caso che, nel lavoro di analisi sullo stato dell'arte del Rapporto "EU learning at School" (ICF GHK, 2013), le esperienze maggiormente innovative e più numerose si rintraccino - almeno nel nostro Paese - proprio in questi settori educativi e nella secondaria inferiore.

La **seconda** concerne, sostanzialmente, il tema dell'accesso alle opportunità educative. Introdurre temi - che brevemente definiamo come "EU contents" - nei curricula scolastici e nei percorsi nei quali è più agevole e necessaria la trasmissione di principi e valori che definiscono e fondano il modello sociale europeo (tolleranza, democrazia, diritti civili, rispetto, equità, rappresentatività,

ecc.) come quelli della scuola primaria, sembra essere l'indicazione prevalente della CE.

Indicazioni che nel nostro Paese sono state accolte tanto al livello delle singole strutture educative (Scuole e Università), quanto al livello di Governo.

Già nel 2007, l'allora Ministro dell'Istruzione G.Fioroni aveva formalizzato nelle Linee di indirizzo *“Più scuola in Europa, più Europa nella scuola”* indicazioni, priorità e messaggi alle diverse componenti del sistema educativo nazionale, sostanzialmente non cambiati negli anni, nei quali si invitavano tutti coloro che operano nella scuola *“ad assumere la dimensione europea quale ambito “naturale” di confronto strategico, di programmazione territoriale e di impegno operativo attraverso le seguenti strategie politico-istituzionali: sostenere la crescita di coordinamenti territoriali, che valorizzino l’esperienza sin qui maturata dai nuclei di intervento regionali a sostegno delle scuole polo e delle reti delle scuole a vocazione europea e internazionale; sostenere l’impegno di tutti i Soggetti, coinvolti nel supporto alle singole istituzioni scolastiche, per la definizione e realizzazione di un’ offerta formativa a dimensione europea; favorire il protagonismo dei giovani nel percorso di costruzione della loro identità di cittadini europei e del mondo; valorizzare la comunicazione e la documentazione per informare, formare ed agire localmente, ma anche raccogliere ed ascoltare ciò che i giovani e tutto il mondo della scuola, e con loro il territorio, esprimono sull’Europa e richiedono ad essa”* (Fioroni, 2007)

Se si condivide che la risposta all'esigenza di incrementare le competenze di cittadinanza non può che avvenire prioritariamente nella scuola dell'obbligo e, comunque, il più presto possibile, come non considerare il tema dell'abbandono scolastico (early school leaving) e delle relative, negative, conseguenze rispetto al raggiungimento di questo obiettivo?

Infatti, se l'esercizio del diritto di cittadinanza - e soprattutto di una cittadinanza europea - è condizionato dall'acquisizione di specifiche conoscenze e dalla maturazione di ben indirizzate sensibilità e valori, l'esclusione dai contesti scolastici ed educativi di una quota ancora eccessivamente significativa di giovani europei, comporta per questi la perdita di contatto con l'opportunità di acquisire

queste competenze e per la società la ricchezza potenziale rappresentata da una cittadinanza che consapevolmente sviluppa e vive la partecipazione non solo come un diritto ma anche come un dovere.

Occorrerebbe, dunque, considerare nella programmazione curricolare contenuti riguardanti i temi dell'educazione alla partecipazione, alla consapevolezza dei propri diritti - a partire dai ruoli giocabili e dalle responsabilità che ciò comporta da parte di ognuno -, alla co-decisione, al protagonismo, all'equilibrio necessario tra sviluppo di identità individuali e collettive.

## BIBLIOGRAFIA

- Eurobarometro - TNS Qual+, 2014. *La promessa dell'UE*, Bruxelles: European Commission.
- A.Jongsma, 2014. *Thinking about Europe*, Luxembourg: Publications Office of of the European Union.
- Antonio Augenti, L. A., 1998. *Le organizzazioni internazionali e le politiche educative*. Roma: Anicia.
- Augè, M., 2012. *NONLUOGHI*. Roma: Eleuthera.
- Caldiron, G., 2014. Chi sono e cosa vogliono gli euroscettici. *MicroMega*, Aprile, p. 102.
- CE - DG Education and Culture, 2012. *Learning EU at School: Profiles of projects selected in 2011*, Brussels: EACEA.
- CE Eurobarometro, 2014. *Standard EB 81*, Bruxelles: Commissione Europea.
- Chomsky, N., 2000. *Formazione pubblica e mostri morali*. Roma: Freebook EDUP.
- Commissione Europea, 1998. *Education and active citizenhip in the European Union*. Bruxelles: s.n.
- D'Arcais, P. F., 2014. Un'altra democrazia per un'altra Europa. *MicroMega*, Aprile, Issue 3/2014, pp. 3-11.
- Elido Fazi, G. P., 2014. *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa*. Roma: Fazi.
- Enzersberger, H. M., 2014. Quaranta domande senza pretese. *Micromega*, aprile, p. 29.
- Federal Union, s.d. <http://www.federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-democratic-deficit/>. [Online].
- Ferrera, M., 2013. *No democracy, no Europe: contro la trappola dell'ansia*. [Online]  
Available at: <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/no-democracy-no-europe-contro-la-trappola-dellansia>
- Fioroni, G., 2007. *Più scuola in Europa, più Europa a scuola*. Roma: s.n.
- Freud, S., 1977. *Analisi terminale e interminabile*. s.l.:Bollati boringhieri.
- Gallino, L., 2014. Se la UE diventa una dittatura. *La Repubblica*, 23 settembre , p. 35.
- Giddens, A., 2014. *Potente e turbolenta. Quale futuro per l'Europa*. Isola del Liri (FR): Il Saggiatore.
- Habermas, J., 2014. Per una democrazia transnazionale. *MicroMega*, 3, pp. 12-27.
- ICF GHK, 2013. *Learning Europe at School*, Bruxelles: Commissione Europea DG EAC.
- International Association for Evaluation of Educational Achievemnet, 2010. *ICCS 2009 European Report*. [Online]  
Available at: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED520017.pdf>  
[Consultato il giorno 1 ottobre 2014].

- ISPI, 2013. *Euroscetticismo e democrazia*. [Online]  
Available at: <http://www.ispionline.it/it/articoli/articolo/europa/euroscetticismo-e-democrazia-scenari>
- Manzella, A., 2014. Le sfide della nuova Commissione Europea. *La Repubblica*, 28 settembre, p. 37.
- MiBAC, 2014. *Programma Europa per i Cittadini 2014-2020*. Roma: s.n.
- Morin, E., 2004. *Educare per l'era planetaria*. Roma: Armando editore.
- Padoa-Schioppa, A., 2013. *Un pericoloso mix di sottocultura e protezionismo*. [Online]  
Available at: <http://www.ispionline.it/pubblicazione/un-pericoloso-mix-di-sottocultura-e-protezionismo>
- Parijs, P. V., 2014. Proposte per una democrazia europea. *MicroMega*, Aprile, Volume 3, p. 113.
- PE e Consiglio UE, 2013. *Regolamento UE n.1288/2013 dell'11 dicembre 2013*. [Online]  
Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013R1288>  
[Consultato il giorno 1 ottobre 2014].
- Pepin, L., 2006. *The History of European Cooperation in education and training*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Pew Research Center, 2014. *Spring 2014 Global Attitude Survey*, s.l.: s.n.
- PEW, 2014. *Global Survey*, s.l.: s.n.
- Rodotà, S., 2014. Se l'Unione europea allontana persone e diritti. *la repubblica*, 19 settembre, p. 41.
- Sassu, R., 2011. Cittadinanza europea attiva e volontariato nelle politiche dell'Unione europea. In: M. d. I. e. d. p. sociali, a cura di *IV Rapporto intermedio biennale sul volontariato*. Roma: s.n.
- Schulz, M., 2014. *Il gigante incatenato. Ultima opportunità per l'Europa*. Roma: Fazi.
- Tito Boeri, F. C., 2003. *Europa: più grande o più unita?*. GLF a cura di Bari: Editori Laterza.
- Touraine, A., 2008. *La globalizzazione e la fine del sociale. Per comprendere il mondo contemporaneo*. Milano: Il Saggiatore.
- Vaughne Miller, J. L., 2014. *The European Union: a democratic institution?*, London: House of Commons Library.