



ISSN: 2038-3282

Pubblicato a: Gennaio 2018

©Tutti i diritti riservati. Tutti gli articoli possono essere riprodotti con l'unica condizione di mettere in evidenza che il testo riprodotto è tratto da www.qtimes.it

Registrazione Tribunale di Frosinone N. 564/09 VG

**(Re)Discovering to be an european citize
The necessity of the education to European Citizenship in order to
(ac)knowledge the active role to play in the Union.**

(Ri)scoprirsi cittadini europei.

**La necessità di una formazione alla cittadinanza europea per (ri)conoscere il
proprio ruolo attivo nell'Unione.**

di Valeriani Veronica

veronica.valeriani@yahoo.it

Abstract

It has been 13 years since the European Year of Citizenship Through Education. The need of the role of the education relating to European Union's issues is now clearer and clearer. Indeed, even though the Treaties define every inhabitant of the Member States as "citizen" and give him or her very specific rights and duties, the debates linked to the European Citizenship continue to be characterised by the vagueness and the uncertainty showed by the main characters of the story themselves. Much of the problem lies in the origin, which means in the education of the European citizens. Because of negligence or because of the lack of adequate information, many European

inhabitants are European citizens without knowing it or they don't know what this title really means. A lot of them are European citizens without having the awareness of being it. It is evident that the European Union, which is perceived far from people, has to be brought closer to the public. The education to European citizenship has become a priority in the school curricula of every Member State. So, this has happened in Italy too. But it seems that our country underestimated the importance of the problem.

Key words: European Union; European citizenship; education; democratic deficit; Eurobarometer; European elections;

Abstract

A distanza di tredici anni dall'Anno europeo della cittadinanza attraverso l'educazione, la necessità del ruolo dell'educazione alle tematiche legate all'Unione europea appare sempre più evidente. Infatti, nonostante i Trattati definiscano tutti gli abitanti degli Stati membri quali "cittadini" qualificandoli inoltre come titolari di diritti e doveri a ciò connessi, i dibattiti legati alla cittadinanza europea continuano ad essere caratterizzati dalla vaghezza e dall'incertezza che gli stessi protagonisti dimostrano ancora di avere a tale riguardo. Gran parte del problema risiede all'origine, e cioè nella formazione e nell'educazione dei cittadini europei. Che sia per negligenza oppure per mancanza di informazioni adeguate, molti cittadini europei ignorano completamente di esserlo o, se lo sanno, non hanno appreso cosa ciò comporti. Si è cittadini europei senza esserne consapevoli. L'Unione europea, che viene percepita tanto lontana, va riavvicinata ai suoi cittadini. L'educazione alla cittadinanza europea è ormai diventata una priorità nei programmi scolastici di tutti gli Stati membri. Anche dell'Italia, dunque. Il nostro Paese sembra, però, aver sottovalutato l'importanza della questione.

Parole chiave: Unione europea; cittadinanza europea; formazione; deficit di democrazia; Eurobarometro; elezioni europee;

A distanza di tredici anni dall'Anno europeo della cittadinanza attraverso l'educazione, la necessità del ruolo dell'educazione alle tematiche legate all'Unione europea appare sempre più evidente. Infatti, nonostante i Trattati definiscano tutti gli abitanti degli Stati membri quali "cittadini" qualificandoli inoltre come titolari di diritti e doveri a ciò connessi, i dibattiti legati alla cittadinanza europea continuano ad essere caratterizzati dalla vaghezza e dall'incertezza che gli stessi protagonisti dimostrano ancora di avere a tale riguardo.

Chi è cittadino europeo...

Sul piano normativo, la cittadinanza europea è oggi definita e regolata sia nel Trattato sull'Unione europea (TUE) che nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Le norme relative ad essa sono state introdotte nel Trattato comunitario dal Trattato di Maastricht e in seguito modificate da quello di Amsterdam. Il Trattato di Lisbona, attualmente in vigore, ha provveduto a conservarle. Dal punto di vista della sua nozione, la cittadinanza dell'Unione viene definita nei

trattati come complementare a quella nazionale, senza però sostituirla: “È cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest’ultima” (Artt. 9 TUE e 20 TFUE). Inoltre, in base all’art.9 TUE, “L’Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell’uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi”: la cittadinanza europea costituisce, dunque, la base della legittimazione democratica dell’Unione stessa. I cittadini, insieme agli Stati membri, rappresentano infatti gli assi portanti del sistema europeo come delineato nei trattati.

...e chi non vuole più esserlo

Come noto, il 23 giugno 2016 il Regno Unito ha votato per uscire dall’Unione europea dopo esserne stata uno Stato membro per 43 anni. Il quesito con il quale l’elettorato britannico è stato chiamato a confrontarsi in occasione del referendum è stato: *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?* Il 51.89% ha votato affinché la nazione optasse per il “Leave” dall’Unione europea, mentre il 48.11% degli elettori si è espresso in favore del “Remain”.

Con la cosiddetta Brexit, l’Unione europea e lo stesso Regno Unito sono diventati protagonisti di uno scenario nuovo, innovativo ed ancora del tutto inesplorato. Non esistono, infatti, precedenti riguardo al recesso di uno Stato membro dell’Unione europea; ipotesi la cui regolazione si ritrova nell’art.50 del TUE, introdotto a Lisbona nel 2007. Inoltre, le prospettive dell’incognito e dell’inesplorato risultano essere ancora maggiori, dal momento che in altri sei Stati membri sono stati proposti referendum per uscire dall’Unione, i cui fautori sono movimenti o partiti di stampo nazionalista, che fondano il loro consenso sul montante e dilagante euroscetticismo. La disaffezione per il progetto europeo negli Stati membri stimola la formazione di sempre nuovi partiti e movimenti euroscettici, populistici e xenofobi e alimenta quelli già esistenti. L’avvio del procedimento di recesso del Regno Unito costituisce l’ennesima crisi, che si aggiunge e si sovrappone a quelle di altra natura già in atto nell’Unione da ormai un decennio.

Cittadini e partecipanti attivi alla vita dell’Unione

La storia dell’integrazione europea ha seguito tragitti e percorsi inediti e del tutto originali che, tuttavia, richiamano almeno in parte le dinamiche relative agli Stati e alle organizzazioni internazionali, pur configurandosi queste ultime come estremamente diverse dall’Unione europea. Innanzitutto, la previsione di un’organizzazione di governo accentrata; in secondo luogo, l’importanza che gli Stati membri continuano a rivestire, secondo dinamiche organizzative legate al persistente ruolo della sovranità statale, la quale appare oggi in crisi agli occhi di molti studiosi.

Alla luce delle innovative previsioni contenute nel Trattato di Lisbona, larga parte della critica si è dimostrata d’accordo nell’affermare l’instaurarsi di un germe di democrazia parlamentare nel contesto istituzionale europeo. E ciò, soprattutto in forza del testo dell’innovativo articolo 17 del TUE, che nel paragrafo 7 descrive in modo particolareggiato il procedimento di formazione della Commissione europea, mentre in quello successivo tratteggia i contorni di un nuovo rapporto “*simil-fiduciario*” – poiché ancora lontano dall’essere sovrapponibile ai meccanismi di responsabilità e controllo politico esistenti nelle tipiche forme di governo parlamentare - tra

Parlamento europeo e Collegio dei Commissari. Halevi Horowitz Weiler¹, infatti, afferma che attualmente ciò che domina ancora è *“l’incapacità dell’Unione di sviluppare strutture di controllo del governo, di responsabilità parlamentare e amministrativa che sono praticati con diverse modalità nei vari Stati membri”*, sottolineando peraltro che nell’Unione europea mancherebbe la condizione fondamentale per una democrazia rappresentativa, che, a parere del giurista e studioso statunitense, risiederebbe nella possibilità per i cittadini di *“mandare a casa il governo”*. Grazie a queste poche ma decisive ed incisive parole di critica, è possibile cogliere tutte le sfumature che la dottrina e gli studi in materia hanno voluto evidenziare. Difatti, mediante uno studio e una valutazione meno superficiali, in molti hanno avuto modo di osservare la pretestuosità dell’inserimento del principio di democrazia tra i cardini fondanti dell’Unione europea, essendo quest’ultima, nella concretezza, caratterizzata piuttosto da una forma ibrida di *“governo del popolo”*, una forma che agli occhi di molti osservatori e studiosi appare *“mediata”*: gli istituti di democrazia diretta sono scarsamente utilizzati ma soprattutto utilizzabili e la praticabilità di una forma di controllo, seppur blanda e presente solamente in un momento iniziale, da parte del Parlamento europeo nei confronti della Commissione ha incontrato ampie difficoltà nel momento della messa in atto.

La rappresentanza e la rappresentatività, in un sistema politico democratico, sono tradizionalmente collegate ai parlamenti e alle loro attività. Riguardo alla relazione tra Unione europea, democrazia e rappresentanza, anche nell’ottica di alcune funzioni parlamentari predominanti su altre, si entra nell’ambito del cosiddetto *“deficit di democrazia”*, che secondo alcuni affliggerebbe in modo preoccupante le istituzioni comunitarie, in primis proprio il Parlamento europeo. Ciò che è distintivo della legittimazione nei sistemi politici liberal-democratici è che la partecipazione politica è largamente intesa in termini di autorizzazione dei propri rappresentanti, da parte dei cittadini, attraverso il processo elettorale (Beetham e Lord, 1998). In una democrazia rappresentativa sia l’elezione (partecipazione) che la rappresentanza (forma indiretta di decision-making) sono caratteristiche che definiscono il sistema politico. In questo senso, la legittimazione dell’Unione europea è a parere di molti come minimo insoddisfacente: il Parlamento europeo ha ancora una scarsa importanza decisionale e prevalgono ancora le dinamiche di sovranità nazionale-statuale su quelle legate ad interessi più prettamente europei. Ed è proprio la distanza tra il Parlamento europeo e i meccanismi effettivi delle decisioni istituzionali ciò che da sempre rappresenta il fulcro della discussione riguardo il *“deficit di democrazia”* di cui soffrirebbe l’Unione europea. Il primo ad usare questa definizione per riferirsi all’ex Comunità Economica Europea fu David Marquand nel 1979, che sottolineò come riguardo a quest’ultima non si potesse parlare di una completa entità democratica in quanto il Parlamento europeo non era eletto direttamente dai cittadini d’Europa.

Ormai è una consapevolezza diffusa quella riguardante il riconoscimento del bisogno e della necessità per l’Unione europea di migliorare la propria legittimità. Poiché le decisioni prese a livello europeo hanno sempre più implicazioni nei processi politici nazionali, incluse le scelte su tassazioni, spesa e welfare, è necessario approntare meccanismi adeguati mediante i quali i cittadini europei abbiano la possibilità di scegliere concretamente chi decide in Europa, e di controllare il loro operato.

¹ J.H.H. Weiler, *Europa sì, ma quale? Lectio magistralis*, Milano, 7 maggio 2009, in Confronti. Autonomia lombarda: le idee, i fatti, le esperienze, 2009, 71.

Do you feel you are a citizen of the EU?

Nonostante in questo senso il testo del Trattato di Lisbona sia molto chiaro (artt. 9 e 10 TUE, art. 20 TFUE), i cittadini europei continuano a sentirsi mortificati e lontani da un sistema governativo che essi percepiscono come segreto e remoto; e l'aumento del consenso nei confronti dei sempre più numerosi partiti estremisti anti-sistema ne è una conferma. Testimoni dell'esponenziale e costante aumento della percentuale di disaffezione oltre che di quella dell'ignoranza di dinamiche e tematiche europee sono i dati relativi ai sondaggi Eurobarometro promossi sin dal 1973 da parte istituzioni europee a scadenze temporali determinate.

Il fenomeno, come è facilmente immaginabile, non è nuovo. Infatti, già in base ai dati Eurobarometro (Standard Eurobarometer 84 – Public opinion in the European Union) relativi all'autunno 2016, la percentuale degli europei che aveva una percezione negativa dell'Unione era salita al 23% (+4 punti percentuali rispetto alla rilevazione precedente); contemporaneamente, la percentuale dei cittadini la cui tendenza era a non avere fiducia nell'Unione aveva raggiunto quota

55%, (+9 punti percentuali).

Mediamente, nel 2013,

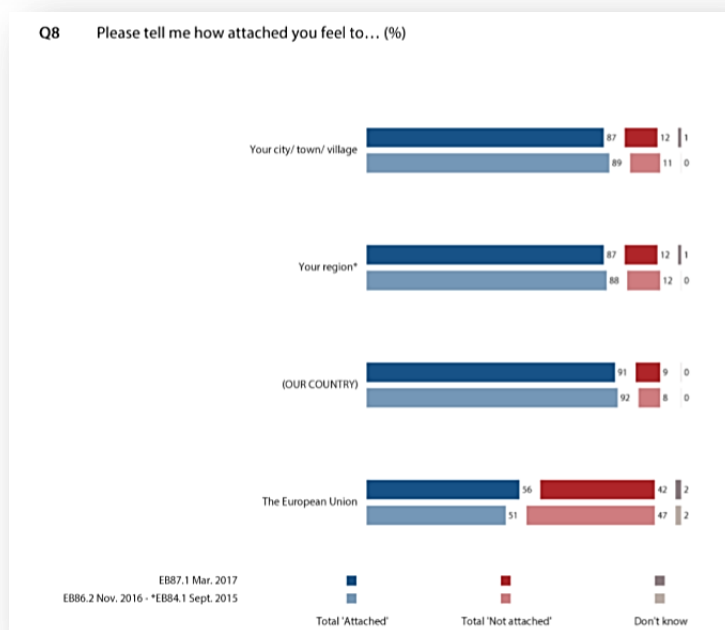
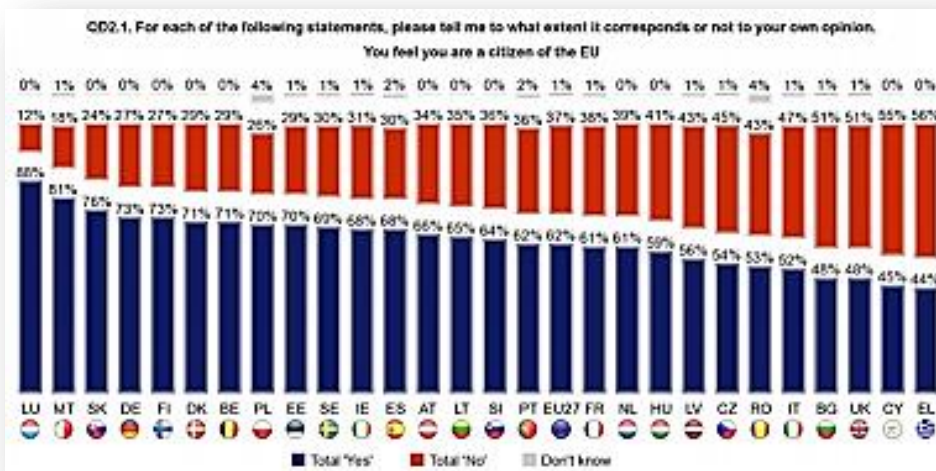
all'affermazione "Ti senti di essere un cittadino dell'Unione europea",

la percentuale di

sensazioni positive si era

attestata intorno al 60%, per poi

cambiare in negativo soltanto tre anni dopo.



negativo soltanto tre anni dopo.

L'attaccamento all'Unione da parte dei suoi cittadini è un ulteriore ambito sul quale le indagini e i sondaggi delle istituzioni si sono da sempre concentrati. Relativamente a questo aspetto, una domanda in merito è stata posta ai cittadini partecipanti al sondaggio Eurobarometro speciale del 2017, organizzato a due anni dalla

tornata elettorale europea del 2019. Messe a confronto con le risposte date soltanto quattro mesi prima, in occasione dell'Eurobarometro del novembre 2016, la diminuzione percentuale di risposta positiva relativa all'attaccamento o meno nei confronti dell'Unione europea è risultata addirittura di cinque punti, passando dalla parte della totale disaffezione. Globalmente, si è ancora oltre la maggioranza relativa. Tuttavia, guardando ai tempi che intercorrono tra le variazioni delle percentuali, ci si potrebbe legittimamente chiedere: fin quando l'affezione per l'Unione europea sarà dimostrata da più della metà degli intervistati?

Inoltre, se dopo la tornata elettorale europea del 2009, i seggi in mano a rappresentanti di partiti estremisti anti-sistema erano poco meno dell'8%, attualmente, su 751 seggi, gli Europarlamentari appartenenti a tali partiti sono 109, vale a dire il 14,5%. Per di più, ci sono almeno altri tre aspetti da considerare. Innanzitutto, il fatto che due importanti paesi dell'est Europa – Ungheria e Polonia – abbiano governi apertamente euroscettici; secondariamente, che quasi in ogni nazione sia presente almeno un partito che “rappresenta” l'euroscetticismo; in ultimo luogo, che in altri paesi come Austria e Francia il principale partito euroscettico, pur se in testa ai sondaggi nei mesi precedenti alle tornate elettorali, non sia riuscito ad ottenerne la vittoria.

Anche i dati numerici relativi alle percentuali riguardanti la partecipazione alle tornate elettorali europee sono riflesso (e allo stesso tempo sono un sintomo) del costante calo di fiducia nelle istituzioni comunitarie che ha accompagnato in particolare l'ultimo decennio della storia dell'integrazione europea.

ANNO	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
# PAESI	9	10*	12**	12	15***	25	27****	28
% VOTANTI	61,99%	58,98%	58,41%	56,67%	49,51%	45,47%	43%	42,54%

* Grecia nel 1981 ** Spagna e Portogallo nel 1986 *** Austria, Svezia e Finlandia nel 1995 **** Bulgaria e Romania nel 2007

Al graduale ampliamento del numero dei Paesi coinvolti nelle elezioni del Parlamento europeo, dovuto alle dinamiche integrazioniste intervenute a livello comunitario, non è corrisposta una parallela crescita della percentuale dei votanti in una prospettiva continentale. Infatti, nonostante l'allargamento evidente del gruppo dei paesi i cui cittadini sono stati chiamati alle urne, la percentuale di partecipazione è precipitata da un iniziale ed incoraggiante 61,99% del 1979 ad un negativo 42,54% risalente a quattro anni fa. Affette dall'apatia dell'opinione pubblica e dalla mancanza di coinvolgimento, le elezioni per il Parlamento europeo hanno fallito nel fornire una legittimazione democratica reale a questa istituzione fondamentale e, più in generale, all'intera Unione europea. Alcune tra le maggiori critiche all'effettiva democraticità dell'Unione si rifanno proprio a queste percentuali: non sarebbe, infatti, propriamente democratico un Parlamento al cui momento formativo, ossia in questo caso le elezioni europee, abbia partecipato meno della metà della popolazione avente diritto.

Queste flessioni sono dovute principalmente alla percezione di una perdita di potere effettivo da parte delle istituzioni comunitarie, con in testa il Parlamento europeo, avvertita dall'opinione pubblica, sempre più scettica nel guardare ai decisori al livello europeo come a veri attori politici dotati di un'effettiva capacità di incidere con le proprie scelte e prese di posizione anche ad un livello locale, più vicino alle realtà dei cittadini. Questa sensazione diffusa deriva inoltre da un'evidente diminuzione della competitività del continente europeo (e, con esso, delle istituzioni che ne regolano i rapporti politici e commerciali) rispetto ad altri attori economici globali, siano essi emergenti oppure che consolidino il proprio dominio su settori di fondamentale importanza.

Inconsapevolmente cittadini europei

Gran parte del problema risiede all'origine, e cioè nella formazione e nell'educazione dei cittadini europei. Che sia per negligenza oppure per mancanza di informazioni adeguate, molti cittadini europei ignorano completamente di esserlo o, se lo sanno, non hanno appreso cosa ciò comporti. Si è cittadini europei senza esserne consapevoli. L'educazione alla cittadinanza europea è diventata una priorità nei programmi scolastici di tutti gli Stati membri. Anche in Italia, il Ministero dell'Università e della Ricerca si è mosso in tal senso, proponendo percorsi sia per gli studenti che per i docenti. Finanche questi ultimi, infatti, talvolta non sono adeguatamente preparati in materia e, pertanto, neppure pronti a sviluppare la dimensione dell'educazione civica europea degli studenti. L'Unione europea, che viene percepita tanto lontana, va riavvicinata ai suoi cittadini. È bene che questi ultimi sentano parlare di Europa non più soltanto in termini disfattisti, di attribuzione delle colpe dei mali delle proprie nazioni oppure di apologia dei farraginosi impianti burocratici. Più che di "deficit di democrazia", con riferimento all'Italia forse sarebbe più corretto parlare di "*deficit di politica*": la disaffezione, infatti, non affligge più soltanto la sfera europea ma anche quella propriamente nazionale. Alla vigilia delle elezioni europee del prossimo anno, lo scenario che si prospetta non è affatto dei più rosei, né dei più facili da comprendere ed analizzare a priori. Ci troviamo in un momento particolare in cui le contingenze socio-economiche impediscono di fare previsioni certe sui risultati di una tornata elettorale, la preparazione in vista della quale appare, oggi più che mai, sotto tono e particolarmente dimessa. Nonostante si parli di diversi e vari paradossi esistenti in seno alle dinamiche comunitarie, il paradosso più grande resta legato (e purtroppo, in mancanza di cambiamenti, è destinato a continuare a restarlo) all'essenza stessa di un voto che, seppur concepito come funzionale alla formazione di qualcosa di importante, nella realtà pratica non si conosce abbastanza. Nonostante il fatto che nei sondaggi siano sempre presenti quesiti relativi alla conoscenza (che si presume di avere) delle istituzioni dell'Unione europea e che le risposte ad essi sembrano essere incoraggianti, è palese e tangibile che questa rimane una grande lacuna nell'opinione pubblica.

Tutto ciò rappresenta soltanto una dimostrazione del fatto che, nel corso degli anni, poco (o nulla) è stato fatto in concreto per divulgare conoscenze in materia presso i cittadini europei. E, con l'euroscetticismo e il generale scetticismo nei confronti della politica che attualmente serpeggiano e dilagano nelle opinioni pubbliche, unite dalla retorica del ritorno alla "sovranità nazionale", dalla crescente ostilità nei confronti dell'euro e dei "tecnocrati di Bruxelles", non sono in pochi ad aspettarsi e a teorizzare una partecipazione elettorale inferiore ai già preoccupanti minimi storici, che non farà altro che confermare la tendenza ad un inesorabile declino dell'interesse. Innanzitutto, per qualcosa che, nonostante i Trattati, continua ad essere visto ancora come distante dalla realtà

personale di ciascuno e addirittura ostile o contrario alle proprie politiche nazionali, ossia l'Unione in sé. In secondo luogo, per un Parlamento che, seppur definito "europeo", non è considerato un rappresentante designato in maniera realmente democratica e, di conseguenza, concretamente riconosciuto come proprio portavoce dai cittadini che, tuttavia, in vista della sua formazione, continuano ad essere chiamati ad esprimersi.

Riferimenti bibliografici:

Bonvicini, G. (2009). *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament, A Study and a Call by Istituto Affari Internazionali (Rome)*, Centro Studi sul Federalismo (Turin), Institute fur Europaische Politik (Berlin), Notre Europe (Paris), The Federal Trust (London), published as Quaderno IAI, Rome.

CERVATI, A.A. (2000). *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in AA.VV., "Annuario 1999. La Costituzione europea" - Atti del Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova: Cedam, 73.

COSTANZO, P., MEZZETTI, L., RUGGERI, A. (2010). *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino: Giappichelli Editore.

FASONE, C. (2012). *Interparliamentary Cooperation and Democratic Representation in the European Union*, in "The Challenge of democratic representation in the European Union", Palgrave Macmillan : S, Kröger and D. Friedrich.

HIX, S. e FOLLESDAL, A. (2006). *Why there is a Democratic Deficit in the EU: a Response to Majone and Moravcsik*, "JCMS", Volume 44, Number 3, pp. 533-62.

HIX, S. e MARSH, M.(2007). *Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections*, "Journal of Politics", vol. 69, issue 2, pp. 495-510.

HIX, S. (1997). *Elections, parties and institutional design: a comparative perspective on European Union Democracy*, in "West European Politics, 21(3).

MANGIAMELI, S. (2003). *La forma di governo europea*, in GUZZETTA G. (a cura di), "Questioni costituzionali del governo europeo", Padova: Cedam, 79.

MANGIAMELI, S. (2005). *The European Constitution*, ed. Springer.

PASQUINO, G. (2010). *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna: Il Mulino.

RIDOLA, P. (2005). *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in BLANKE H.-J. e MANGIAMELI S., "The European Constitution", ed. Springer.

RIDOLA, P. (2011). *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino: Giappichelli Editore.

SCARLATTI, P. (2011). *Codice essenziale di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Roma: Aracne.

SCARLATTI, P. (2012). *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo Lisbona*, "Associazione Italiana Costituzionalisti", Rivista n. 1.

SCARLATTI, P. (2011). *Democrazia e istituzioni nell'Unione europea: il Trattato di Lisbona*, "Associazione Italiana Costituzionalisti", Rivista n.1.