

## Capitolo 1

# Cittadini e sistemi politici. Il caso italiano

### 1. L'Europa oggi e gli interrogativi sul futuro

Nel marzo del 2017, in un clima di pesante incertezza per il suo futuro anche immediato, l'Europa unita ha celebrato il suo sessantesimo compleanno.

Mai come in quei mesi gli interrogativi sulle prospettive dell'Europa unita sono apparsi complicati e densi di pesanti interrogativi: il 23 giugno del 2016 si era svolto, nel Regno Unito e Gibilterra, il referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea. Il risultato, decisamente a sorpresa, sanciva la vittoria dei favorevoli all'uscita dall'UE (51,9%), contro il 48,1% degli elettori che aveva invece votato per il *remain*.

L'8 novembre 2016, poi, negli Stati Uniti, l'affermazione di Donald Trump nella corsa per la presidenza della più importante democrazia del pianeta, sembrava confermare una tendenza "populista" difficilmente arginabile.

In questo quadro, l'Unione europea, fiaccata dalla pesante crisi economica, a due anni dalle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, cercava faticosamente nuovi motivi di rilancio.

Purtroppo, però, i tanti dubbi e le numerose questioni sollevate non hanno trovato una risposta decisa nei vertici europei: il libro bianco diramato dal Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker il primo marzo del 2017, in vista del vertice di Roma del successivo 25 marzo, organizzato in occasione delle celebrazioni del sessantesimo anniversario del Trattato di Roma ha – infatti – solo affrontato la superficie delle questioni.

Le parole di Jean-Claude Juncker avevano, però, fatto ben sperare; annunciando il libro bianco aveva infatti dichiarato: *«Sono trascorsi 60 anni da quando i padri fondatori dell'Europa hanno deciso di unire il continente con la forza del diritto, piuttosto che con le forze armate. Possiamo andare fieri di quanto abbiamo realizzato da allora. Il nostro giorno peggiore del 2017 sarà in ogni caso di gran lunga migliore rispetto a uno qualsiasi dei giorni che i nostri antenati hanno trascorso sul campo di battaglia. Con il 60° anniversario dei trattati di Roma è giunto il momento per un'Europa unita a 27 di definire una visione per il futuro. È il momento della leadership, dell'unità e della volontà comune. Il Libro bianco della Commissione presenta una serie di percorsi diversi che l'UE unita a 27 potrebbe scegliere di seguire. È l'inizio del processo, non la fine, e spero che adesso verrà avviato un dibattito onesto e di vasta portata. Una volta definita la funzione, la forma seguirà. Il futuro dell'Europa è nelle nostre mani».*

Tuttavia il Libro bianco si limitava a delineare cinque scenari, ognuno dei quali forniva uno spaccato di quello che potrebbe essere lo stato dell'Unione da qui al 2025, senza ulteriori indicazioni e senza sostanziali prese di posizione. Un po' poco. E comunque non abbastanza per segnare un deciso rilancio del progetto di integrazione europea.

Gli eventi politici accaduti nei mesi successivi, soprattutto le elezioni in Francia con la vittoria netta dell'emergente Macron – accreditato di essere un fervente europeista – sulla sfidante Marine Le-Pen (14 maggio 2017), hanno allontanato o forse solo rinviato le preoccupazioni più impellenti ma non c'è dubbio che la situazione non sia ancora del tutto delineata. Neppure le elezioni in Germania del 24 settembre 2017 – l'altro appuntamento politico-elettorale su cui si erano concentrate le attenzioni di osservatori e attori politici – hanno consentito di sciogliere i nodi; anche perché alla affermazione, un po' di misura, della uscente Merkel si è affiancata una decisa avanzata della destra euroscettica; e poche settimane più tardi gli esiti delle competizioni elettorali in Austria (15 ottobre 2017) dove si è affermato il giovane Sebastian Kurz, ribaltando l'esito delle presidenziali dell'aprile 2016 e in Re-

pubblica Ceca (21 ottobre 2017) dove un centro destra innervato di pulsioni euroscettiche, guidato dal Tycoon Andrej Babis, ha conquistato una vittoria a sorpresa, hanno reso decisamente più complicati i propositi di integrazione e approfondimento enunciati dallo stesso Juncker, oltre che da Parigi, Berlino e Roma.

L'est europeo – vale a dire l'Ungheria di Orbán, la Polonia di Kaczynski, la Slovacchia del premier socialista-populista Robert Fico, la citata Repubblica Ceca in definitiva, i quattro del gruppo di Visegrad – sono su posizioni che vanno dall'eurofobia all'eurominimalismo; dunque ostili all'Europa, per cui il futuro appare decisamente ancora tutto ancora da scrivere.

Le elezioni italiane del 4 marzo 2018, poi, con l'affermazione del Movimento Cinque Stelle e della Lega di Salvini, hanno ulteriormente gettato scompiglio o quantomeno introdotto nuovi elementi di preoccupazione, a poco più di un anno dalle elezioni europee della primavera del 2019<sup>1</sup>.

Intanto l'istituto Italiano di statistica, Istat, alle fine di ottobre 2017 aveva pubblicato un dossier per sintetizzare il cammino percorso in sessant'anni di integrazione europea; accanto ad indubbi successi che costituiscono altrettanti motivi di ottimismo e di incoraggiamento (su tutti, una decisa e costante crescita economica interrotta solo dalla grande crisi del 2008 e un radicale cambiamento nella struttura della stessa economia) coesistono criticità non risolte; soprattutto per l'Italia, colpita molto duramente dalla crisi e che – ancora di più dopo il voto per il rinnovo del Parlamento il 4 marzo del 2018 – presenta diversi motivi di preoccupazione dovuti a un clima politicamente incerto, con le forze populiste e eurofobe in decisa ascesa, cui solo la legge elettorale in gran parte proporzionale ha, finora, impedito di raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi, lasciando anche aperti, però, molti interrogativi in tema di governabilità e stabilità degli esecutivi.

Nonostante i molti, forse troppi, motivi per non essere ec-

---

<sup>1</sup> Al momento della stesura erano in corso le trattative per la formazione del governo.

cessivamente ottimisti, va registrato un dato significativo e meritevole di approfondimento: l'immagine dell'Europa all'esterno appare decisamente positiva. Infatti, analizzando i dati dell'Eurobarometro Flash 450<sup>2</sup>, le cui interviste sono state condotte nel febbraio del 2017, alla vigilia della celebrazioni dei sessant'anni del Trattato di Roma, i non europei valutano l'UE in chiave indiscutibilmente favorevole: le percentuali di gradimento vanno dal 68% degli australiani al 94% dei brasiliani; percentuali decisamente positive rivelano anche gli statunitensi e i giapponesi (77%), i canadesi (79%), i cinesi (84%) e gli indiani (85%); l'Unione europea è valutata con meno favore da alcuni europei non appartenenti all'Unione, quali svizzeri e norvegesi (44%) mentre è ben considerata solo dal 46% dei russi ed esattamente dalla metà degli intervistati turchi.

A questo punto occorre chiedersi: cosa rappresenta oggi l'Europa<sup>3</sup> agli occhi degli italiani?

È il tema centrale di questo saggio, che nasce inizialmente con l'intento – limitato – di aggiornare il precedente (Sericchio, 2011) elaborato alla vigilia della pesante crisi economica che ha – inevitabilmente – modificato profondamente la percezione che i cittadini italiani hanno di quel progetto di integrazione sovranazionale, per molti anni osservato e considerato con grande favore.

Cercheremo dunque di capire come si è evoluto nel recente passato il sentimento che lega gli italiani e l'Europa.

Prima di farlo, tuttavia, è necessario inquadrare l'argomento alla luce delle teorie presenti in letteratura.

## **2. Cittadini e orientamenti verso i sistemi politici: il framework teorico**

Come e perché studiare le relazioni tra i cittadini e Europa? Molto, naturalmente, dipende da cosa si intende per

---

<sup>2</sup> Future of Europe – Views from Outside the EU.

<sup>3</sup> Nel corso della trattazione il termine Europa va inteso, in generale, con riferimento al progetto di integrazione europea.

Unione europea. E da come la si concepisca, da quale prospettiva si scelga di osservarla. Sul progetto di integrazione economica e politica del “vecchio” continente i pareri sono infatti piuttosto discordi. L’idea a lungo dominante ha portato a considerare l’integrazione europea come un’esperienza *sui generis* e addirittura eccezionale. Per lungo tempo questa concezione è stata piuttosto condivisa dalle comunità accademiche.

Così l’Unione europea è vista come un’organizzazione internazionale/intergovernativa (Magnette, 2005) mentre altri, come Nugent, ne enfatizzano sì il carattere internazionale ma specificando che domina la logica sovranazionale (Nugent, 2001); per Marks (1999) va piuttosto rimarcato il carattere “informale” tipico di un sistema di *governance*, ovviamente multilivello, mentre Coultrap (1999) e Fabbrini (2004) propongono una interpretazione diversa: per loro l’UE è assimilabile ad un sistema di democrazia composita (*compound democracy*). Simon Hix, invece, la considera a tutti gli effetti un sistema politico perché l’UE ne incorpora tutte le caratteristiche salienti: stabilità istituzionale, partecipazione dei cittadini, assunzione di decisioni rilevanti e vincolanti, continuo “dialogo” tra Bruxelles e le capitali europee, gli enti subnazionali e l’apporto dei funzionari che assicurano il feedback (per una ricostruzione del dibattito sulla natura dell’UE vedi Fabbrini, 2004 e 2007; Hix, 1999).

In questo testo la proposta di Hix è tenuta in grande considerazione, dunque, i rapporti che legano opinione pubblica e Europa possono essere indagati con la medesima ottica con la quale sono stati “fotografati” i rapporti tra cittadini e sistemi politici nazionali, naturalmente con le specifiche del caso.

La letteratura in materia di orientamenti individuali verso i sistemi politici ha avuto come oggetto principale le arene nazionali: in questa direzione si muovono i contributi di Almond e Verba (1963; 1980) e, soprattutto, di Easton (1965). Si deve invece a Lindberg e Scheingold (1970) l’adattamento degli schemi eastoniani e, in parte, di Almond e Verba, all’analisi di quel sistema politico sovranazionale che è divenu-

to l'Unione europea (Comunità Economica Europea all'epoca della riflessione dei due autori). In tempi più recenti, Scharpf (1999) attraverso una rilettura dei contributi precedenti, propone una nuova concettualizzazione, introducendo due tipologie di legittimità: una orientata all'input, basata sull'identità e sul sentimento di appartenenza collettiva, l'altra all'output, cioè alle performance del sistema. Gli studi sugli orientamenti individuali verso l'Europa devono inoltre molto al progetto BIG (Beliefs in Government) e, più in particolare, al secondo volume pubblicato nell'ambito di questo progetto, curato da Niedermayer e Sinnot (1995). In *Public Opinion and Internationalized Governance* vengono poste le basi per molte ricerche future e si può senza dubbio affermare che i contributi di quella ricerca siano in gran parte ancora validi. In generale, dunque, il tema ha attirato l'attenzione di molti studiosi e recentemente numerosi progetti di ricerca, per lo più finanziati dalla Commissione europea nell'ambito dei vari programmi-quadro, hanno investigato i rapporti che legano i cittadini all'Europa, contribuendo alla conoscenza di un fenomeno piuttosto complesso: tra questi il progetto Euronat e, più recentemente, il programma IntUne.

Ripercorrere le tappe principali e particolarmente rilevanti del percorso degli studi sugli orientamenti individuali verso i sistemi politici, partendo proprio dal contributo di Almond e Verba, pubblicato nel 1963, è allora piuttosto utile ai fini di questa ricerca.

*The civic culture* è imperniato sul concetto di cultura politica, definita come «the particular distributions of patterns of orientations toward political objects among the member of a nation» (1963: 14-15). La distinzione successiva è tra modalità e oggetti dell'orientamento: tre sono le modalità (cognitiva, affettiva e valutativa, tra di loro interrelate) mentre gli oggetti sono il sistema politico in generale, gli inputs, gli outputs, e i cittadini. La diversa combinazione di modalità e oggetti genera le celebri categorie, *parochial*, *subject* e *participant*.

L'apparato concettuale elaborato da Almond e Verba tro-

va poi dei precisi riferimenti empirici, con la celebre inchiesta condotta in cinque nazioni.

Easton (1965; 1975) a differenza di Almond e Verba non sottopone a prove empiriche il suo apparato teorico e le sue ipotesi, poste a un livello relativamente alto nella scala di astrazione. Tuttavia, il suo contributo allo studio delle opinioni individuali verso i sistemi politici occupa un posto di primissimo piano. Lo studioso canadese elabora la teoria del sostegno (*support*) nell'ambito di un'analisi generale del sistema politico, dove il sostegno, insieme con le domande costituisce il versante degli *inputs* del sistema politico stesso. Questa proposta, specificata poi da Norris (1999) e da Dalton (1999; 2004) ha orientato differenti generazioni di studiosi e ha ispirato la riflessione di Niedermayer e Westle (1995) che, rielaborando e adattando il concetto di *support* di Easton e i contributi successivi, sintetizzano il dibattito e individuano cinque oggetti, destinatari degli orientamenti individuali: il sistema nel suo insieme e le sue componenti principali, vale a dire la collettività politica, l'ordine politico, le autorità politiche e le *policies*. Gli oggetti sono poi a loro volta articolati in diversi elementi: nel caso della comunità politica (o collettività, che è il termine utilizzato da Niedermayer e Westle) sono considerati quello personale e quello territoriale. La motivazione di questa distinzione è piuttosto semplice: riferendosi a una comunità sopranazionale, nella fattispecie l'Europa, l'unità di analisi può essere l'individuo o anche lo Stato membro in quanto per comunità politica si intende sia la comunità degli Stati, sia la comunità dei cittadini degli Stati membri e, contemporaneamente, europei. Gli autori considerano poi tre possibili modi per gli orientamenti, vale a dire il coinvolgimento psicologico, l'atteggiamento mirato alla valutazione, l'intenzione comportamentale (1995: 50): se il primo si riferisce a un atteggiamento che non ha natura valutativa e che comprende la semplice conoscenza, l'interesse, la salienza, il secondo coincide largamente con il *support*, cioè con il sostegno politico, mentre il terzo è riconducibile a una serie di azioni come il voto e altre forme di partecipazione attiva.

La sistematizzazione concettuale operata da Niedermayer e Westle rimane, a oggi, il più riuscito tentativo di inglobare in un unico quadro teorico-concettuale le diverse articolazioni in cui si dispiegano gli orientamenti individuali verso un sistema politico sopranazionale. Poggia sull'assunto che tra gli atteggiamenti verso un sistema politico nazionale e uno sopranazionale (per esempio l'Europa, ma non solo) esista analogia. Essa ha inoltre il grande pregio di stabilire tra i modi dell'orientamento una relazione causale: il coinvolgimento psicologico precede l'atteggiamento valutativo che a sua volta precede l'intenzione comportamentale.

La proposta di Niedermayer e Westle costituisce – con alcuni adattamenti – la base concettuale per le successive analisi contenute in questo lavoro. Il primo degli adattamenti proposti consiste nel fatto che il *focus* di questo studio è sui cittadini e il livello di analisi è quindi individuale. Non sono considerati, cioè, i rapporti tra gli Stati e l'Unione europea.

Altri adattamenti e approfondimenti riguardano quello che Niedermayer e Westle chiamano coinvolgimento psicologico, alla base del meccanismo identitario, cioè l'attaccamento all'oggetto/gruppo. È particolarmente utile specificare questo aspetto, poiché negli autori citati non è chiaro cosa si voglia intendere per coinvolgimento psicologico. Nel considerarlo, si integrano i contributi, fondamentali, della psicologia sociale allo studio dell'identità europea e quelli di derivazione più squisitamente politologica.

Quanto all'Europa, va sgomberato subito il campo da possibili equivoci: l'entità cui si fa riferimento nella ricerca non esisterebbe senza l'esperienza, unica e per certi versi straordinaria, dell'Unione europea; di quel processo – cioè – economico in prima battuta ma anche politico, di costruzione di istituzioni e regole comuni che, a partire dal secondo dopoguerra, ha interessato inizialmente l'Europa occidentale per poi estendersi all'intero continente. E poiché l'identità europea è definibile come identità sociale, concetto che incorpora anche la definizione di identità politica, l'Europa è considerata non solo un sistema politico ma anche una comunità sociale.



Negli ultimi anni è riemerso con forza il tema dell'Euroscetticismo: tuttavia, come concetto, tende a essere una categoria "vuota", che ha bisogno di essere riempita, qualificata, meglio articolata. Già nel precedente studio (Serricchio, 2011), la questione è stata affrontata, con richiamo alla tradizione di ricerca, all'epoca non troppo ricca, che adotta questa prospettiva.

Più recentemente Cotta (2016), osserva che dopo le elezioni europee del 2014, che hanno segnato una crescita decisa dei partiti euroscettici in molti paesi europei, abbiamo necessità di categorie concettuali più adeguate, capaci di aiutarci a definire con maggiore esattezza il fenomeno.

Euroscetticismo è infatti un concetto nato per definire un partito (esteso poi agli orientamenti dei cittadini) che si discosta da quelle che è l'opinione dominante; dunque una posizione scettica che si contrappone ad una visione "fideistica".

Sostiene Cotta: *«A questo scopo la mia proposta è quella di abbandonare senza troppe esitazioni il concetto di euroscetticismo e di adottare invece il concetto di opposizione. In sostanza – dice ancora l'autore – dovremmo chiederci riguardo ai nuovi (e in più rari casi vecchi) partiti critici dell'Europa che tipo di opposizione configurino o potrebbero configurare».*

La proposta di Cotta è rivolta principalmente ai partiti quale unità di analisi ma è evidente come costituisca un arricchimento nella direzione di considerare i sentimenti che gli stessi cittadini provano nei confronti dell'Europa come una pluralità di atteggiamenti.

In sintesi, si può affermare che gli orientamenti individuali verso l'Europa comprendano un *range* tipologico decisamente vasto che vanno dall'indifferenza al sostegno, dall'identificazione all'identità vera e propria all'orgoglio. Coinvolgono aspetti cognitivi, affettivi, valutativi (Almond e Verba, 1963) e comportamentali (Niedermayer e Westle, 1995). Possono essere rivolti all'intero sistema politico o solo ad alcune componenti di questo (Easton, 1965, 1975; Norris, 1999) e sono riferibili a diverse tipologie o modi, come diffuso e specifico (Easton 1965) o, nella traduzione che offrono Lindbergh e Scheingold (1970), affettivo e utilitaristico.

Questo vuol dire che, sul piano empirico, la analisi saranno condotte con l'impiego di diversi indicatori, disponibili nella più diffuse e affidabili inchieste.

Prima, però, un approfondimento sul caso italiano.

### 3. L'Italia dopo la crisi: un particolare caso di studio

Nel precedente paragrafo si è parlato, in astratto, si relazioni tra cittadini e Europa. Il volume, tuttavia, approfondisce un caso particolare, quello italiano. Si tratta di un caso particolarmente interessante.

Gli spunti di specifico interesse sono, infatti, diversi: il più importante risiede nel fatto che gli italiani hanno radicalmente mutato il loro rapporto con l'Europa.

Il deciso di cambio di tendenza è stato indagato (cfr. Sericchio, 2010; 2011) con riferimento, però, soprattutto all'aspetto identitario.

La nuova situazione venutasi a creare durante e dopo la crisi economica, scoppiata nel 2008, impone però ulteriori approfondimenti e nuove e più aggiornate analisi.

Il livello di sostegno per il progetto di integrazione europea, misurato con l'indicatore di appartenenza (*membership*), la domanda che stimola gli intervistati a dichiarare il loro giudizio sulla bontà dell'appartenenza della propria nazione all'Unione europea registra, nel periodo che va dal 1992 al 2017, passando dal valore del 76% al 37%, una flessione di quasi quaranta (trentanove, per la precisione) punti percentuali; altri indicatori, tra cui la cosiddetta *Moreno question*, cioè la domanda che rileva il sentimento di appartenenza all'Europa in contrapposizione all'appartenenza nazionale, ed è dunque un indicatore di identità, nel medesimo periodo, rivela una flessione più contenuta: "solamente" quindici punti percentuali in meno.

Singolare far notare, come sottolineato più avanti, la circostanza per cui mentre gli indicatori di sostegno "politico" flettano, quelli identitari presentino un andamento più articolato e, nelle ultime rilevazioni, suggeriscano addirittura un lieve incremento.

È una circostanza che impone nuove e più approfondite riflessioni, perché la crisi economica potrebbe aver radicalmente modificato i sentimenti relativi alla sfera politica e decisionale e, tutto sommato, intaccato solo in parte i sentimenti identitari.

Se esaminiamo i comportamenti, utilizzando quale indicatore il tasso di partecipazione alle elezioni europee, il *trend* è, ancora un volta, in netta discesa: quasi trenta punti percentuali (28,5) il livello della contrazione, nell'arco temporale che intercorre tra la prima consultazione del 1979 e l'ultima del 2014.

Cosa concludere? Sembra proprio che gli ingredienti per definire gli italiani come un popolo ormai euroscettico ci siano tutti. E si ha – in modo piuttosto evidente – la percezione di un cambiamento avvenuto piuttosto in profondità. Questo impone un approfondimento, ed appare perciò quanto mai opportuno indagare le cause che hanno provocato questo mutamento piuttosto drastico.

L'Italia si rivela essere un caso particolarmente interessante anche per un altro motivo: la stabilità del suo sistema politico. Non c'è dubbio che la eterna transizione politica pareva essere, se non completata, arrivata quantomeno ad uno stadio piuttosto avanzato, grazie alle nuove leggi elettorali approvate e entrate in vigore all'inizio degli anni '90.

Tra gli effetti del famoso "*mattarellum*" ci furono sicuramente una maggiore stabilità dei governi, soprattutto se il termine di paragone è la turbolenta fase dei primi anni '90, e se uno dei parametri di riferimento è un passato in cui la durata media di un esecutivo era di poco superiore ai dodici mesi. Questa interpretazione della stabilizzazione è indirettamente suggerita, tra gli altri, da Cotta e Verzichelli, i quali affermano che le varie riforme introdotte a partire dagli anni '90 hanno effettivamente prodotto gabinetti più stabili, Presidenti del Consiglio più forti, maggiore coordinamento tra Ministri e ministeri, più elevata coesione delle maggioranze in Parlamento (Cotta e Verzichelli, 2008: 125).

La più o meno concomitante introduzione di nuove leggi per le elezioni di sindaci e presidenti di provincia ha contri-

buito a conferire all'intero sistema politico nazionale un'immagine di maggiore stabilità.

E in effetti, in quegli anni, l'evoluzione del quadro politico nazionale ha trovato una conferma empirica nella percezione dell'opinione pubblica: secondo le rilevazioni demoscopiche, gli italiani soddisfatti del funzionamento della democrazia nazionale erano passati da valore del sedici per cento rilevato nel 1992 (ma era ancora più in basso, al dodici per cento solo un anno dopo) al quasi cinquanta per cento registrato nel 2009. Gli anni più recenti hanno poi introdotto nuovi motivi di incertezza: nel 2016 la soddisfazione democratica era al livello del 40% mentre nel 2017, un'ulteriore flessione porta la percentuale al 36%. Insomma, un andamento altalenante che riflette plausibilmente le incertezze che in quegli anni riguardano il quadro politico nazionale: con le elezioni nazionali alle porte, il clima si surriscalda e il dibattito si polarizza su temi particolarmente sentiti, con forze politiche emergenti (Movimento Cinque Stelle e Lega, soprattutto) che insistono su messaggi anti-sistema.

Se la soddisfazione democratica dei cittadini registra un trend incerto e altalenante, altre evidenze empiriche aiutano a completare il ritratto dell'Italia (e degli italiani), alle soglie del 2020. Secondo l'associazione no-profit Transparency International, che annualmente calcola il Corruption Perception Index (CPI), basandosi sulla percezione dei fenomeni corruttivi nelle pubbliche amministrazioni da parte di esperti e operatori privati che interagiscono con gli apparati istituzionali nelle nazioni di studio, l'Italia anche negli anni recenti si trova in una poco invidiabile posizione: nel 2017, ultima rilevazione disponibile, l'Italia è 54 esima su 180 *polity* censite nell'intero pianeta. In Europa, l'Italia sopravanza in questa poco invidiabile graduatoria solo sei Paesi: nell'ordine Slovacchia, Croazia, Grecia, Romania, Ungheria e Bulgaria a chiudere la classifica.

Tuttavia, il trend dell'Italia presenta un andamento crescente: nel 2012 l'Italia era al 72esimo posto ed ha dunque "scalato" diciotto posizioni. Alla base di questa performance, plausibilmente, l'introduzione di una nuova normativa anti-

corruzione (2012) e, due anni dopo, l'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Tuttavia, il quadro non è ancora del tutto roseo: esiti molto simili emergono dall'osservazione di altri indicatori, ad esempio quelli elaborati da World Bank nell'ambito del Worldwide Governance Indicators Project. Stimando la posizione degli Stati nazionali, considerando sei indicatori che includono il controllo della corruzione, l'accountability, la stabilità politica, l'equo trattamento dei cittadini davanti la legge.

Dunque la questione della qualità del sistema politico italiano è quantomeno controversa.

Vero è che gli autorevoli osservatori elaborati dalle organizzazioni Freedom House e Polity, notoriamente accreditati di ottima fama in quanto ad affidabilità, collocano l'Italia decisamente tra le democrazie avanzate, ma troppe "ombre" offuscano l'immagine.

Infine, ma non certo per importanza, tra i temi che definiscono l'Italia come un caso interessante vi è l'attaccamento alla propria nazione, vale a dire la questione dell'identità nazionale; questione particolarmente interessante visto che si parla di relazioni (e di identificazione) con un sistema politico sovranazionale.

Gli studi di alcuni psicologi sociali (Cinnirella, 1997; Cattellani e Milesi, 1998) indicano chiaramente che attaccamento alla nazione e all'Europa non sono in contraddizione, dunque identità nazionale ed europea possono coesistere. Bisogna aggiungere che gli italiani sono stati a lungo considerati poco attaccati alla nazione e quindi un classico caso di debole coscienza nazionale e che per taluni questo è il retaggio, persistente, di fattori storici di lungo periodo, rinvigoriti e enfatizzati poi dalla disgregazione sociale, oltre che politica e militare, vissuta dopo l'8 Settembre del 1943 (Rusconi, 1993; Galli Della Loggia, 1998).

Qualunque sia la causa, il (supposto) debole livello di attaccamento alla nazione ha costituito una convincente spiegazione del forte europeismo degli italiani, in una prospettiva di scambio identitario. I dati provenienti dalle indagini

demoscopiche in realtà smentiscono, almeno parzialmente, questa lettura poiché nelle varie rilevazioni il livello di identificazione degli italiani con la propria nazione è sempre molto elevato.

Queste altissime percentuali potrebbero naturalmente riflettere la natura “banale” dell’identità nazionale, nel senso che essere e dichiararsi attaccato alla propria nazione può essere scontato, come sostiene Billig (1995). E se la sua proposta è sensata, allora l’intensità dell’attaccamento nazionale non fornisce informazioni dettagliate sul ruolo che il sentimento di vicinanza alla propria nazione riveste nella spiegazione dell’identità europea. È allora opportuno accogliere la proposta di Segatti (2000) e Serricchio (2011) secondo i quali cui l’enfasi va posta più che sull’intensità dell’attaccamento sul suo contenuto, cioè sulle dimensioni in cui si articola l’identità nazionale. L’invito è dunque di considerare anche le due anime dell’identificazione nazionale, vale a dire la matrice culturale e quella civica che assumono – in effetti – un ruolo diverso nella spiegazione dell’identità europea degli italiani.

Inoltre è palese come l’Euroscetticismo sia diventata una bandiera dei partiti che hanno avuto ruoli di primo piano nel governo nazionale in anni cruciali e che oggi, anche dall’opposizione, propongono soluzioni vicine all’*exit strategy* adottata nel Regno Unito.

La crisi economica e le vicende legate alla gestione dei flussi migratori hanno poi ulteriormente rinfocolato l’avversione.

Nel corso dell’arco di tempo che va dalla sua nascita ai nostri giorni – pertanto – l’Europa è stata a lungo interpretata dagli italiani alla luce dei benefici derivanti dalla *membership* per divenire poi, soprattutto dalla metà degli anni 2000 in avanti, come un’entità che impone severi vincoli e minaccia l’identità culturale.

Dunque non tanto e non solo un sogno romantico ma la netta percezione di un progetto concreto, capace di assicurare crescita e benessere per divenire poi condizione limitante e vincolante, tanto da entrare nella discussione pubblica, con

forza e invadenza, e divenire argomento di campagna elettorale in occasione della tornata elettorale che ha condotto al rinnovo del Parlamento italiano nel febbraio del 2013 come argomentato, tra l'altro, in uno studio del 2014 (Serricchio, 2015). E come sostenuto da diversi commentatori, tra cui Lucia Annunziata, direttore dell'Huffington Post Italia, secondo cui nel 2013 l'Europa è stata al centro del dibattito elettorale soprattutto perché Monti, l'uomo dell'Europa per eccellenza, decise di candidarsi in prima persona, svestendo i panni di tecnocrate e indossando quelli da politico. Da qui la strategia del Pdl (e della Lega) di attaccarlo, soprattutto in virtù della (presunta) forza che gli derivava dalla sua credibilità internazionale (e europea) e il mini-tour europeo di Bersani per proporsi come alternativa credibile e alla ricerca anche di una legittimazione tra i principali leaders europei, Merkel e Hollande in testa. Sullo sfondo, naturalmente, il tema strisciante della pesante crisi economica e delle risposte, deboli, carenti o addirittura mancanti: e qui i vincoli imposti da Bruxelles sono chiamati piuttosto direttamente in causa da imprenditori politici come Grillo e quindi da formazioni di estrema destra oltre che dalla Lega.

In questa prospettiva, di conseguenza, è lecito argomentare che le stesse elezioni nazionali del 2013 abbiano costituito una sorta di spartiacque, inaugurando una stagione politica in cui l'Europa è issata al centro del dibattito tanto da trasformarsi e passare da essere una *valence issue* a costituire un vero e proprio nuovo *cleavage*.

Le elezioni europee dell'anno successivo, poi, forniscono ulteriori, interessanti, elementi di discussione e analisi. Se ne discuterà nell'ultimo capitolo.

Riepilogando, una possibile spiegazione del crescente euroscetticismo degli italiani in anni recenti poggiava sicuramente sul seguente ragionamento: venute meno le richieste di un sistema politico più efficiente, in virtù di una certa stabilizzazione del quadro politico nazionale e con l'inevitabile riduzione degli aiuti comunitari, potrebbe essere cessato il patto tacito su cui si è retta fino ad oggi la relazione tra gli italiani e l'Europa. Se questa adesso arriva a minac-

ciare il patrimonio culturale e le tradizioni e nel contempo promette di concedere sempre meno aiuti economici, il favore con cui la si guarda potrebbe scemare. Tanto più se l'Euroscetticismo è una bandiera dei partiti che hanno ruoli rilevanti nel governo nazionale.

Cosa succede ora, in un momento in cui si esce faticosamente da una crisi pesantissima e tuttavia i partiti euroscettici vincono addirittura le elezioni?

Naturalmente la letteratura si è interrogata anche sulle cause, sulle motivazioni che sottendono a un simile, drastico, cambio di direzione, fornendo risposte ancora parziali, soprattutto perché si tratta di un fenomeno tuttora in atto, da osservare nel suo divenire.

Questo capitolo ha un obiettivo prevalentemente descrittivo: il suo scopo principale è quello di ricostruire sessanta anni di relazioni tra opinione pubblica e integrazione sovranazionale, focalizzando l'attenzione sull'Italia che – come ampiamente argomentato e giustificato – costituisce un interessante caso di studio. Ma una nuova motivazione spinge, plausibilmente, gli italiani sempre più ad allontanarsi dall'Europa: la crisi economica.

#### **4. La crisi in Italia e i suoi effetti**

Molte degli schemi esplicativi sviluppati per analizzare l'europeismo degli italiani devono necessariamente essere riconsiderati alla luce della crisi economica e dei suoi effetti. Non è un mistero infatti che la percezione di una decisa instabilità economica abbia ulteriormente minato la percezione che i cittadini hanno dei sistemi politici, dei suoi attori, dei suoi meccanismi decisionali, della sue decisioni stesse. Tra i sistemi politici, naturalmente, l'Europa è chiamata direttamente in causa.

La crisi economica mondiale degli anni 2000 – considerata da molti economisti come una delle peggiori crisi economiche della storia – è iniziata nell'agosto 2007, muovendo dagli Stati Uniti d'America con il crollo del mercato immobi-



liare e lo scoppio di una bolla immobiliare dovuta alla crisi dei cosiddetti *subprime*. Dagli USA la crisi si è poi propagata praticamente in tutto il mondo, con alcune eccezioni. Tra queste, purtroppo, non c'era l'Italia dove anzi, come accaduto anche in altri contesti, si è manifestata anche una crisi del debito sovrano.

Alla crisi finanziaria è poi seguita – nel secondo trimestre 2008 – la recessione e una grave crisi industriale.

Il 2009 è stato probabilmente l'anno della vera esplosione della crisi in Europa, Italia compresa.

Ma mentre negli USA e in altri contesti, già nel terzo trimestre 2009, si è verificata una ripresa economica parziale, i dati macroeconomici italiani hanno continuato a peggiorare: il tasso di disoccupazione ha fatto registrare un'inversione di tendenza solo nel 2015, confermando la tendenza all'attenuazione nel 2016; l'andamento del Prodotto Interno Lordo ha invece fatto registrare il primo timidissimo segno positivo già nel 2014 (dopo un'ancor più tenue ripresa accennata tra la fine del 2010 e i primi mesi del 2011) consolidando poi il trend sia l'anno successivo che nel 2016.

Che la crisi in Italia sia stata più grave perfino di quella degli anni '30, a differenza di quanto verificatosi in Usa dove nel '29 durata e intensità della recessione provocarono effetti più pesanti e duraturi di quanto accaduto con la crisi del 2008, lo attestano una serie di analisi economiche, tra cui quella di Toniolo, presentata al convegno organizzato dall'Istat e tenutosi nel novembre 2016 presso la Sapienza di Roma.

Dunque una situazione di straordinaria intensità e durata, che ha colpito duramente la società italiana, investendo anche i rapporti umani, configurando una vera e propria recessione civica (Colloca, 2016).

Che ha, naturalmente, avuto (ed ha ancora) conseguenze ed effetti sul piano politico, intesa nelle tre accezioni in cui usualmente i politologici anglosassoni declinano il termine politica: *politics*, *policy* e *polity*, vale a dire gli ambiti della lotta per la conquista del potere, le produzioni di politiche pubbliche e la comunità politica. Del resto, non poteva essere diversamente.

E gli italiani? Per loro le idee sono state abbastanza chiare fin dall'inizio, con una percezione netta della pesante situazione in cui erano piombati e in cui sono rimasti immersi a lungo. Anzi, a giudicare dai dati estrapolati dall'Eurobarometro 87.3, le cui interviste sono state condotte nella primavera del 2017, in particolare nei giorni compresi tra il 20 e il 30 maggio del 2017, sono di fatto ancora coinvolti: solamente per il 13% l'economia nazionale va totalmente bene. Un dato molto distante dalla media europea, che era al livello del 46%.

## 5. Metodi e indicatori e fonti

Nel precedente paragrafo abbiamo argomentato come si sia verificata un'evoluzione indubbia del concetto e della salienza della *issue* Europa nella percezione dell'opinione pubblica italiana. Un'evoluzione che vale la pena di descrivere ripercorrendone, sia pure a grandi linee, l'andamento.

Lo faremo impiegando per lo più indicatori provenienti da inchieste di massa che, nel corso degli anni, sono state condotte e successivamente rese disponibili.

Per i dati relativi agli anni "formativi", dal 1948 al 1950, ci si è riferiti soprattutto a Vielemeier (1991) che riporta i risultati di una serie di indagini condotte da Istituti statunitensi specializzati nelle indagini demoscopiche, pubblicati poi sul *Time* magazine (sul punto vedi anche Isernia e Ammendola, 2005).

I venti anni dal 1950 al 1970 sono invece descritti grazie a una serie di inchieste internazionali condotte in Italia dalla Doxa, raccolte e custodite dal Circap-Università di Siena<sup>4</sup>.

Per i dati pertinenti, invece, gli anni dal 1970 in poi la ricerca è stata un po' più agevole: nel 1970 nascono infatti gli *European Community Studies* (ECS) di fatto precursori dell'Eurobarometro (EB), introdotto nel 1974; i dati relativi a quegli anni sono disponibili tramite il Gesis-Leibniz Institute for Social Science. Per gli anni più recenti, e per i dati relati-

---

<sup>4</sup> Ringrazio Pierangelo Isernia per avermi fornito i dati e per la preziosa indicazione sui dati negli anni '48-'50.

vi al turnout alle elezioni europee, ECS e EB sono stati integrati dai dati provenienti dalle inchieste European Election Studies (EES). Ultima fonte utilizzata, ma non certo per importanza, le inchieste condotte dal consorzio Italian National Election Studies (ITANES, d'ora in avanti).

Quanto agli indicatori di volta in volta utilizzati (che saranno descritti nel dettaglio e specificati nel corso della trattazione), in letteratura c'è un ampio dibattito sul loro utilizzo. Non è questa la sede per approfondire la questione degli strumenti di misurazione<sup>5</sup>; valga solo la premessa che non è stato – ovviamente – possibile impiegare un solo indicatore semplicemente perché non sempre disponibile nella medesima formulazione nelle diverse inchieste utilizzate. Ragion per cui le comparazioni tra epoche differenti vanno operate con particolare accortezza.

Molto dipende dal fatto che il concetto di euroscetticismo tende a essere il classico concetto multidimensionale e che quindi, come già argomentato, i rapporti tra i cittadini e i sistemi politici sono piuttosto complessi e ancor di più lo sono quando il riferimento è ad un sistema politico sovranazionale *sui generis*.

Indifferenza, sostegno, identificazione, identità vera e propria: questi orientamenti implicano aspetti cognitivi, affettivi, valutativi (Almond e Verba, 1963) e comportamentali (Niedermayer e Westle, 1995). Possono essere rivolti all'intero sistema politico o solo ad alcune componenti di questo (Easton, 1965, 1975; Norris, 1999) e sono riferibili a diverse tipologie o modi, come diffuso e specifico (Easton, 1965) o, nella traduzione di Lindbergh e Scheingold (1970), affettivo e utilitaristico. Dunque non è facile districarsi in questa pluralità teorico-concettuale che si riverbera inevitabilmente sul piano empirico.

La letteratura in materia di orientamenti individuali verso i sistemi politici ha avuto come oggetto principale le arene

---

<sup>5</sup> Per una discussione sulla misurazione del sostegno europeo si veda Niedermayer (1995). Mi permetto di rinviare anche a Serricchio (2011).

nazionali: le riflessioni di Almond e Verba (1963) e, soprattutto, di Easton (1965) sono un punto di passaggio obbligato. Lindberg e Scheingold (1970) hanno invece avuto il compito di adattare gli schemi eastoniani e all'analisi di quel sistema politico sovranazionale che è divenuto l'Unione europea (che, all'epoca, era ancora Comunità Economica Europea). Scharpf (1999) suggerisce una nuova concettualizzazione, introducendo due tipologie di legittimità: una orientata all'input, basata sull'identità e sul sentimento di appartenenza collettiva, l'altra all'output, cioè alle performance del sistema. La riflessione di Scharpf riveste un ruolo molto importante nella spiegazione del funzionamento del *policy making* europeo.

Una spiegazione esauriente dell'europeismo degli italiani include una discussione sulle sue possibili determinanti. Tale passaggio è indispensabile per comprendere appieno il ruolo che l'Europa riveste oggi nelle dinamiche politiche interne all'arena nazionale. Così appare inevitabile un breve excursus che ricostruisca e sintetizzi le cause che, secondo la letteratura, promuovono (o impediscono) la formazioni di prese di posizione europeiste (o di opposizione al progetto) nell'opinione pubblica. Serve anche per tracciare i confini del fenomeno o, se si preferisce, fornire la cornice per un quadro d'insieme, i cui dettagli saranno illustrati in seguito.

Prima, però, è opportuno descrivere sommariamente l'andamento del fenomeno, a partire dai primissimi anni di vita dell'Europa unita.

Il prossimo capitolo è dedicato all'esame dei *trends* di alcuni selezionati indicatori di europeismo e del contenuto e significati che questo assume per gli italiani.