

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

_____Politica. Istituzioni. Storia_____

Ciclo ___28___

Settore Concorsuale di afferenza: _____11/A3_____

Settore Scientifico disciplinare: _____MSTO/03_____

TITOLO TESI

La legittimità sovranazionale nella prospettiva della
dimensione sociale

Presentata da: _____Anastasia Klimovich_____

Coordinatore Dottorato

Relatore

Prof. Raffaella Baritono

Prof. Francesco Privitera

Esame finale anno 2017

CONTENUTI

INTRODUZIONE.....	3
CAPITOLO 1. Il concetto di legittimità: dalla teoria politica, alla concettualizzazione nelle relazioni internazionali del regionalismo comparato e gli studi sull'integrazione regionale	9
1.1. La concettualizzazione della legittimità nelle scienze politiche e teoria politica	9
1.2. La concettualizzazione della legittimità nelle relazioni internazionali	47
1.3. La legittimità dell'Unione europea e il dibattito del deficit democratico	57
CAPITOLO 2. Il modello sociale europeo: dai progetti democratico-sociali degli anni '70, alle dinamiche post-Maastricht di coesione territoriale fino all'Euroscetticismo crescente del "post-euro"	86
2.1. Il modello sociale europeo e il discorso dell'Europa sociale: da una crisi all'altra. Analisi storico-istituzionale dagli anni 70 al periodo del dopo-Maastricht.....	86
2.2. Il modello sociale europeo: la presente architettura istituzionale. Analisi istituzionale degli attori europei e delle maggiori forze sociali coinvolte nel processo politico sociale	105
2.3. Il tentativo dell'approccio alla legittimità sovranazionale nel regionalismo comparato e l'analisi empirica della legittimità dell'Ue: il campo di studio dei processi decisionali e dei meccanismi partecipativi nella dimensione sociale dell'Ue. Gli input e gli output del sistema politico nella dimensione sociale	112
2.3.1. I canali di comunicazione e la dimensione sociale europea.....	126
2.4. La legittimità interna ed esterna dell'Ue: la decomposizione del decision-making riguardo la separazione dei poteri istituzionali. Il coordinamento interno ed esterno nella dimensione sociale dell'Ue	132
CAPITOLO 3. Il modello sociale sovietico e le politiche sociali del Partito Comunista.....	144
3.1. Dinamiche guidanti e gli attori principali	144
3.1.2. Il sistema politico dell'URSS e la rete ideologica ed organizzativa del PCUS	163
3.2. Mappatura tematica dello sviluppo sociale dell'URSS e delle politiche sociali del PSUC .	167
3.3. La pianificazione economico-sociale sovietica e il modello sociale letto nei piani quinquennali	181
3.4. Il Patto sociale sovietico e il legame con la legittimità sovranazionale	193
3.4.1. Le istituzioni e gli attori della legittimità sovietica, la società civile nell'URSS.....	193
3.4.2. Le caratteristiche della legittimità sovietica.....	208
CONCLUSIONI	223
BIBLIOGRAFIA	234
FONTI PRIMARIE.....	249
APPENDICE 1. La sintesi della ricerca empirica	254
APPENDICE 2. Il questionario.	257
APPENDICE 3. Lista degli intervistati.....	260
APPENDICE 4. Le trascrizioni delle interviste semi-strutturate con gli ufficiali dell'Unione europea.	262

INTRODUZIONE

L'idea di presentare il concetto di legittimità nell'ottica della questione sociale non è nuova. Questo è un lavoro sulla legittimità e sulla comprensione assai contraddittoria di essa nei momenti di grandi fratture sociali e le crisi economiche. Il lavoro ha compreso due casi studio, diversi per storia, struttura e sostanza ideologica.

Non essendo un lavoro sull'integrazione europea, la presente tesi non persegue lo scopo di produrre delle soluzioni per una legittimità europea più forte. Non essendo nemmeno un lavoro sulla contrapposizione dei due modelli di sviluppo – quello occidentale con quello orientale – la tesi non offre una metodologia strutturata al riguardo nei percorsi d'integrazione regionale e multinazionale. Non essendo un lavoro sulle politiche sociali in senso stretto, la tesi non persegue lo scopo di offrire un'analisi dettagliata delle dinamiche sociali e delle sfide che esse rappresentano e degli sbocchi per lo sviluppo politico-istituzionali. Ovviamente, teniamo sempre ben presente che l'istituzionalizzazione della dimensione sociale avviene in un modo reattivo, come conseguenza delle dinamiche e degli scontri tra vari interessi annunciati in una comunità politica. Ed è un'assunzione universale presente in tutti i sistemi politici, ben tenuta in mente durante la ricerca.

Ciò che invece questo lavoro propone, è una riflessione sul nesso tra la legittimità e le logiche evolutive delle istituzioni sociali nelle unità politiche complesse – sovranazionali e multinazionali di tipo federativo. Inoltre, il lavoro potrebbe essere qualificato come una ricerca sulla comunicazione politica in un sistema caratterizzato dalla complessità degli attori presenti, ossia un ambiente pluriattoriale con più livelli governativi. Cercheremo, quindi, di proporre una ricostruzione del concetto di legittimità e del discorso legittimante, nel quadro della questione sociale, e il modello istituzionale in cui viene inserito. Lo scopo principale di tale analisi consiste nella possibilità di trovare nuovi sbocchi per l'analisi della comunicazione istituzionale intorno alla questione sociale, riconsiderare il concetto di fiducia istituzionale e, possibilmente, inserirlo meglio, in un ambiente con più livelli governativi.

La scelta metodologica della questione sociale come ottica per la ricerca non è originale ed è dovuta alla sua forza ideologica e al valore particolare testimoniato nella Storia. Ed è un valore politico che oramai da alcuni secoli è stato sfruttato dagli attori politici, prima che gli studi politici come disciplina accademica iniziassero la loro storia. Vedremo come la concettualizzazione della legittimità è risultata più facile e marcata in un contesto connotato da

crisi, con fratture sociali o dalla costruzione di un nuovo ordine politico, e in che modo sia o meno indirizzata e/o giunga direttamente al cittadino.

La scelta dei due casi studi è dovuta alle dinamiche nella comunicazione politica nell'Ue. Da un lato, il Presidente della Commissione europea annuncia l'obiettivo di innalzare la legittimità delle istituzioni comunitarie europee, lanciando anche il discorso di un'Europa sociale con apposite consultazioni pubbliche. Dall'altro lato, il caso storico dell'Unione sovietica, dove il regime politico-ideologico era disegnato per sostenere e promuovere l'idea di un nuovo ordine sociale, quello della dittatura del proletariato, apparentemente aveva lo scopo di garantire il sostegno popolare attraverso gli strumenti e le politiche indirizzate direttamente al cittadino. La questione sociale era centrale, perciò, per la giustificazione e la comunicazione ufficiale delle autorità sovietiche.

Tuttavia, entrambi i casi analizzati rivelano l'attualità politica e le dinamiche politiche, nel momento in cui il sostegno popolare è posto dalle autorità come meta prioritaria cui prefiggersi. Ovvero, il sostegno popolare, o la fiducia istituzionale, sono percepiti dalle autorità come scopi da raggiungere, come mete da perseguire.

Il primo caso studio è l'Unione europea. Il punto di partenza delle riflessioni riguardo al problema della tesi è nato dal concetto degli incentivi per la regionalizzazione che è alla base nel regionalismo comparato. In quest'ottica, ricercatori come Haas, Hughes, Langenhove, Lombaerde, Murray, studiano le specificità del regionalismo comparato, le logiche e i percorsi della loro istituzionalizzazione, le finalità e, infine, gli ostacoli nel raggiungere gli obiettivi posti. Le fonti dell'integrazione regionale sono osservate come attori internazionali e, effettivamente, studiate nel contesto di più livelli della governance e anche in un ambiente variegato di attori di vari livelli. È per questo che dal punto di vista teorico, il progetto entra nell'ambito degli studi del regionalismo comparato. L'approccio metodologico usato nel progetto è basato sull'istituzionalismo storico, che guarda all'instaurazione delle istituzioni dalla prospettiva storica dell'insieme di eventi, degli attori politici coinvolti nel processo e delle logiche politico-ideologiche che definiscono i caratteri dell'istituzionalizzazione.

La legittimazione nell'Unione europea, i cui elementi sono una combinazione di rappresentanza, responsabilità (*accountability*) e trasparenza istituzionale è una categoria largamente dibattuta, per quanto sia problematico distinguerne la dimensione sovranazionale da quella nazionale dei Paesi membri. Infatti, la legittimità dell'Ue è difficilmente rintracciabile, anche dal punto di vista della sua misurazione, poiché potrebbe distendersi fino

al livello del sostegno politico del governo, della rappresentanza del Parlamento, della misura del livello di affluenza alle urne e del consenso sociale sulle politiche svolte dal governo (opinione pubblica).

A questo proposito, saranno analizzati gli attori a vari livelli e l'interesse politico e gli strumenti che sono rilevanti all'istituzionalizzazione sociale dell'Ue. Tra questi – i comitati, i sindacati transnazionali, i dipartimenti generali della Commissione europea e altre istituzioni comunitarie, assieme ai maggiori programmi e documenti, destinati al cittadino (istruzione, sanità, politiche sociali). Più precisamente, verrà scelta per l'analisi storico-istituzionale, la politica sociale dell'Ue, che nel Trattato di Lisbona ha nuovamente sostenuto la necessità di rafforzare la dimensione sociale al livello sovranazionale. Tale dimensione, secondo l'ipotesi principale del progetto, è dimostrativa del sostegno politico popolare e ha un ruolo chiave per l'aggregazione degli interessi sia delle élites nazionali dell'Unione, sia dei cittadini come destinatari primari delle politiche sovranazionali.

Negli studi sull'integrazione regionale, il problema di legittimità è approcciato dal punto di vista della presenza della democrazia nelle istituzioni sovranazionali, il ruolo dei partiti politici nella formulazione dell'agenda politica sovranazionale e della partecipazione della società civile nel processo politico. Il presente progetto riguarda la legittimità al livello sovranazionale, dalla prospettiva classica del conflitto di interessi tra gli attori istituzionalizzati o meno, che è l'approccio base nelle scienze politiche ed è il fondamento della rappresentanza politica: la logica storica della legittimazione nell'Unione europea e il suo sistema istituzionale e quella sull'area post-sovietica.

L'Unione europea nei suoi trattati ha richiamato i valori di democrazia e responsabilità come essenziali per l'evolvere del sistema istituzionale, così come nelle politiche sia esterne, sia di sicurezza. Tuttavia, il cosiddetto deficit democratico dell'Ue sembra essere diventato la pietra angolare per le critiche e per il disaccordo nazionale, politicamente articolato in un numero sempre più alto dei Paesi membri. Inoltre, l'affluenza alle elezioni nel Parlamento europeo del 2014 ha registrato il livello più basso rispetto alle precedenti edizioni, fatto che evidenzia un disinteressamento nelle politiche sovranazionali da parte dei cittadini dei singoli Paesi membri.

La legittimazione esterna dell'Unione europea viene raggiunta tramite promozione della cosiddetta “*normative power Europe*” e dei principi di legalità (*rule of law*). La legittimazione esterna è cruciale per l'accessione dei nuovi Stati membri, a parte le precondizioni legate al commercio e all'accesso libero al mercato. Invece, la legittimazione

interna nell'Ue è garantita tramite le elezioni del Parlamento europeo. Tuttavia, nel presente progetto si vuole dimostrare come l'istituzionalizzazione del *socialwelfare* e dei meccanismi di garanzie sociali al livello sovranazionale, storicamente radicati nel dibattito politico e nelle campagne elettorali nazionali, possano costituire la legittimità sovranazionale e servire da incentivi complementari della regionalizzazione (ossia *regionalisation drivers*). Rispondendo alla domanda, relativamente ai tentativi dell'Ue di rivolgersi direttamente ai cittadini predisponendo delle garanzie e dei servizi, come istruzione, sanità e *welfare*, si possono incentivare le fonti della regionalizzazione istituzionale. Come noto, il *Social Model Europe* dell'Ue è rimasto allo stato embrionale, data la difficile fattibilità delle iniziative, dovuta a divergenze storiche dei sistemi sociali dei Paesi membri (il modello sociale scandinavo, anglosassone, europeo-meridionale). A tale proposito il progetto riguarda la legittimità interna dell'Ue dal punto di vista storico-istituzionale, soprattutto nelle politiche rivolte al cittadino come destinatario finale. Le logiche storiche della legittimazione nell'Ue fanno da punto di partenza per un'analisi comparata con le logiche della legittimazione nell'area post-sovietica. Il progetto studia, quindi, l'idea della dimensione sociale nell'integrazione regionale, come fonte della legittimazione al livello sovranazionale. L'esperienza dell'Ue sarà studiata sotto il profilo storico, come punto di riferimento per la legittimità al livello sovranazionale. L'obiettivo principale di tale approccio sarà di evidenziarne la rilevanza per l'istituzionalizzazione sovranazionale.

Il secondo caso studio è quello dell'Unione sovietica, oramai nella Storia. La logica d'integrazione che sta dietro l'URSS contiene elementi di particolare riguardo, legati al modello socialista sovietico, caratterizzato da una strategia verso lo sviluppo sociale fortemente centralizzata, verticale e indirizzata al cittadino come recipiente dei servizi, o piuttosto dei messaggi propagandistici. Interessante è osservare che le nuove dinamiche dell'integrazione regionali nella regione post-sovietica non siano prive del codice storico-istituzionale precedente. Quindi, un'analisi storico-istituzionale potrà servire per capire le logiche della regionalizzazione sull'area post-sovietica. Mentre l'analisi dal punto di vista della questione sociale può servire per comprendere le logiche legittimanti intorno alla questione sociale.

L'obiettivo principale della tesi è, quindi, quello di ricostruire le maggiori logiche legittimanti intorno alla questione sociale nell'Ue e nell'URSS, dimostrando la somiglianza (o meno) delle logiche della legittimazione nelle unità politiche complesse – sovranazionali e multinazionali.

Tale tipo di analisi potrà rivelare come le logiche di legittimazione nell'Ue sono diverse dalla possibile legittimazione dei progetti regionali nell'area post-sovietica. Tramite un'analisi storico-istituzionale dei due casi studio – quello dell'Ue contemporanea e quello dell'URSS –, rispetto alle politiche sociali si vuole individuare il percorso o il tentativo d'instaurare un unico sistema di *social welfare*.

La struttura della tesi è composta dall'introduzione, tre capitoli e le conclusioni. Inoltre, l'Appendice contiene il questionario della ricerca empirica, l'elenco degli esperti intervistati, le trascrizioni dettagliate delle interviste semi-strutturate con gli esperti (in inglese).

Nel Capitolo 1, gli studi sulla legittimità sono ricompresi nella scienza politica (legittimità nazionale) e nella teoria e storia delle relazioni internazionali (legittimità internazionale) e trattano largamente il sostegno – ufficialmente dichiarato e simbolicamente espresso – delle azioni dei governi, delle persone politiche e quelle delle organizzazioni internazionali riguardo agli eventi di importanza sia nazionale sia internazionale. Si dipana una concettualizzazione della legittimità sovranazionale, riguardo alla dimensione della responsabilità (*accountability*) sociale e le sue implicazioni sul *welfare* ai cittadini dei paesi membri (rivelatisi nelle politiche sociali europee, d'istruzione e cultura, sanità pubblica e sicurezza dei consumatori).

Il Capitolo 2, verte sull'analisi storico-istituzionale svolta relativamente al concetto del “Modello sociale europeo” (“*Social Model Europe*”) e sull'istituzionalizzazione delle apposite autorità, dei meccanismi e delle politiche europee riguardo la dimensione sociale ed indirizzate, in un modo o nell'altro, al cittadino. Le radici storico-istituzionali della dimensione sociale del sistema istituzionale dell'Ue (a partire dagli anni '70 fino ad oggi) serviranno da sfondo per un'analisi empirica di come è impostato il modello sociale attuale. Inoltre, nell'Appendice del presente lavoro è contenuto il disegno dello studio empirico svolto a Bruxelles tra gennaio 2015 e giugno 2015. Lo studio è stato svolto grazie a una borsa di ricerca presso l'Università delle Nazioni Unite, sede a Bruges e specializzata nel regionalismo comparato.

Nel Capitolo 3, le radici storiche della legittimazione intorno alla dimensione sociale dell'URSS e le politiche del PCUS saranno ricostruite sulla base del materiale empirico tratto dalla pubblicistica propagandistico-divulgativa e da altri documenti e programmi di sviluppo ufficiali prodotti dall'URSS. Verrà proposta un'analisi storiografica e istituzionale delle

politiche sociali nell'Unione sovietica e il ruolo nella costruzione del consenso politico-ideologico dello Stato sovietico.

Nelle Conclusioni, una prova di riflessione sulla validità di tale tipo di approccio verso la legittimità sovranazionale, riprende le fonti storiche della legittimazione dei progetti d'integrazione regionale in Europa e nell'area post-sovietica.

CAPITOLO 1. Il concetto di legittimità: dalla teoria politica, alla concettualizzazione nelle relazioni internazionali del regionalismo comparato e gli studi sull'integrazione regionale

1.1. La concettualizzazione della legittimità nelle scienze politiche e teoria politica

Legittimità si estende su più aree disciplinari: dal diritto alle scienze politiche, dalle relazioni internazionali agli studi aziendali, che si sono sviluppate intorno al concetto di trasparenza governativa, organizzativa e aziendale. Le interpretazioni, senza entrare nei particolari, sono altrettanto numerose, tra cui i concetti di validità, liceità, correttezza, legalità, consenso, trasparenza, equità, merito, ragionevolezza, imparzialità, proficuità e “buona gestione finanziaria”, buona amministrazione. Sono tutti i lati della medaglia intitolata “istituzioni dello stato” o “istituzioni della società”. Nel classico dizionario politico di Bobbio e Pasquino la legittimità viene definita come: *“quel attributo dello Stato consistente nella presenza in una parte rilevante della popolazione di un grado di consenso tale da assicurare l'obbedienza senza che sia necessario, se non in casi marginali, il ricorso alla forza. E ogni potere, per tanto, cerca di procurarsi consensi in modo da farsi riconoscere come legittimo, trasformando l'obbedienza in adesione. La credenza nella legittimità è, dunque, l'elemento integratore dei rapporti di potere che si svolgono nell'ambito statale”*.¹

Che cosa si capisce sotto legittimità e come essa può essere catturata, misurata, quantificata o comparata? La maggior parte di tentativi per concettualizzare legittimità dei sistemi politici entra nell'area teorica delle scienze politiche, ma molto spesso specificamente la legittimità è usata dalla teoria democratica intorno alla tipologia dei regimi politici e modelli democratici sviluppati finora. Rispettivamente, la legittimità deliberativa deriva dal concetto di democrazia deliberativa che è centrato sull'oggettività democratica del governo di uno stato. Spesso è legata alle ideologie politiche praticate del regime politico all'interno del quale è studiata, può dipendere dall'ideologia, costruendo all'interno il proprio discorso sulla base dell'ideologia vigente, com'è accaduto con il comunismo

¹ Dizionario di politica, diretto da Norberto Bobbio e Nicola Matteucci; redattore Gianfranco Pasquino. - Torino : UTET, 1976. Legittimità. P. 520-525.

dell'URSS e il maccartismo negli Usa. La legittimità può essere una caratteristica poco tangibile e misurabile dato il fatto che nel discorso pubblico viene di solito dibattuto piuttosto il contrario – la crisi della legittimità, la legittimità decadente, la delegittimazione, quando i meccanismi istituzionali di controllo pubblico e l'equilibrio in un sistema politico sono sbilanciati da un discorso, un fattore o un insieme di essi.

Legittimità come fenomeno sociale e politico è il riferimento di diverse discipline socio-umanistiche, storiche, economiche ma anche dagli studi aziendali, che recentemente hanno prodotto la teoria di legittimità aziendale, ovvero la trasparenza e credibilità di una compagnia o azienda nei confronti dei consumatori. È un fenomeno “plurideologico” che accoglie sia ideologie della sinistra, che della destra, che ne producono la loro interpretazione con riferimento alla giustificazione ideologica promossa. Per esempio, il pensiero socialista teorico del tardo Ottocento ne ha costruito l'intera logica di cooptazione politica e di egemonia di massa, dando via a una lunga corsa di ingegneria sociale delegittimante.²

La varietà delle forme di legittimazione è ampia e potrebbe comprendere tali forme come legittimità organizzativa – un insieme di misure che le organizzazioni internazionali per lo sviluppo portano a garantire la trasparenza e la riconoscenza del loro impatto dovendo rispondere ai governi e cittadini che le finanziano. Essa riguarda anche lo sviluppo di capacità organizzativa su certa misura. Mentre legittimità aziendale comprende una serie di misure implementate da grandi aziende per dimostrare la responsabilità sociale, la RSI, e sostenere la loro reputazione. Una delle tali pratiche di trasparenza, per esempio, consiste nella rendicontazione finanziaria annuale e la pubblicazione di rapporti di sostenibilità finanziaria, ambientale ecc.

La legittimità, essendo una categoria obliqua, tuttavia, le pratiche deliberative in un sistema politico non sono centrate sul voto e la rappresentanza politica in quanto tale. Legittimità partecipativa, di conseguenza, in relazione alle forme di democrazia partecipativa, in cui la responsabilità delle autorità possono essere mediate dai canali istituzionali di influenza, anche se non direttamente e immediatamente.

² Meyer, A. G., Bottomore, T., Harris, L., Kieman, V. G., & Milliband, R. (1984). *A Dictionary of Marxist Thought*. Basil Blackwell.

Gli studi di legittimità comprendono una vasta gamma di metodi e strumenti di riflessione e analisi. Dall'analisi giuridica con la classica contrapposizione con il concetto "legalità", ovvero conformità alle leggi, all'analisi della filosofia del diritto con strumenti e domande sulle ragioni, motivazioni, di un individuo o un gruppo di obbedirsi alle leggi vigenti. Il costituzionalismo studia l'istituzionalizzazione del potere e la legalità dei metodi della sua installazione, riferendosi a un potere legittimo. Per non dimenticare, gli strumenti storiografici d'indagine delle radici storiche dello stato moderno e delle dinamiche dei conflitti legati alla statualità e al costituzionalismo.

Le difficoltà legate all'analisi oggettiva, trasparente e universale si moltiplicano col fatto di dover applicare lo strumentario politico sugli studi del regionalismo comparato e del federalismo, generalizzando sulle fonti e pratiche legittimanti nelle unità politiche complesse e multinazionali (federazioni, confederazioni, unioni). Quindi, anche il federalismo ha sviluppato la propria visione di legittimità e del legittimo per ragioni di una stabilità governativa di un insieme politico-istituzionale svariato.

Il significato del legittimo – "conforme a legge". Ma accanto all'esistente termine "legale" e "legalità", legittimo e legittimità possono sembrare oscuri o per lo meno ambigui. La sottile distinzione linguistica tra due termini risulta, forse, più chiara negli studi teorici del diritto: non tutto ciò che sia legale, possa godere una legittimità. Per quanto multidimensionale, oppositivo e, alle volte indefinita, nell'insieme dei significati e interpretazioni, la legittimità rimane un concetto fondamentale³.

Nella teoria politica il concetto di legittimità è derivante dalla fondazione dello Stato come un insieme di rapporti del potere, derivanti dalla comprensione del bene comune. Come altro prerequisito essenziale per la legittimità sono considerati gli istituti democratici, radicatisi e instauratisi in un'unità statale. I principi della giustizia sociale sono integrati in un modo o l'altro nella percezione di uno Stato come legittimo.

When properly conducted, then, democratic politics involves public deliberation focused on the common good, requires some form of manifest equality among citizens, and

³ Dyzenhaus, D. (1999). *Legality and Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen, and Hermann Heller in Weimar*. Clarendon Press Oxford.

*shapes the identity and interests of citizens in ways that contribute to the formation of a public conception of common good*⁴.

Nella tradizione moderna tale principio è obbligatoriamente condizionato dalla democraticità di uno Stato, mentre le esperienze politiche affrontate ulteriormente hanno evidenziato che la democrazia in uno stato non serve da un elemento essenziale per la sua legittimità: basti pensare ai regimi totalitari come l'URSS e autoritari competitivi come la Cina di oggi. Il sistema politico, non essendo democratico, riesce ad ottenere sostegno dai cittadini per via di altri meccanismi: nell'URSS di allora era il capitale simbolico, mentre in Cina consiste nell'accesso alle attività commerciali.

La democrazia deliberativa, come centro del concetto di legittimità, comunque, non ha previsto che le pratiche deliberative possano essere impiantate, perfino imposte artificialmente, come è accaduto nell'URSS, che riuscì a costruire una ramificata architettura dell'associazionismo che riproduceva i principi di accesso al discorso pubblico e vita politica attraverso un sistema incorporato. Il caso della Cina e il legame tra il corporativismo statale nell'area deliberativa e la legittimità.

Per quanto riguarda la concettualizzazione storica di legittimità politica, questa apparve con la nascita dello Stato moderno nell'Europa occidentale e le riflessioni accademiche intorno a essa. Le origini dello Stato moderno hanno servito da base concettuale per la comprensione della natura di legittimazione nel mondo occidentale. Con l'avvenire dello Stato moderno e la formazione delle nazioni, stati-nazione, i meccanismi del costituzionalismo produssero anche le nuove logiche di legittimazione. I cambiamenti significativi riguardavano *la sovranità* – quella nuova e quella antica – quando l'egemonia o consenso in uno stato non prevedevano la partecipazione del popolo nella vita politica e sociale, che era un campo riservato ai nobili. In questo senso anche la storia del costituzionalismo è veramente molto rilevante per la comprensione della natura di legittimità.

Pierangelo Schiera nel suo lavoro, "*Lo stato moderno origini e degenerazioni*"⁵, nota che in uno Stato moderno il cambiamento nell'organizzazione interna di una comunità

⁴Cohen, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy. 1997, 67-92. Accesso: <http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/ICOHENDELIBERATIVE%20DEM.pdf>

⁵ Schiera, P. (2004). Lo Stato moderno: origini e degenerazioni. Clueb.

politica non esclude la disciplina, l'obbedienza, mentre solo lo Stato moderno è capace di organizzare tale "disciplina", poiché dispone dei mezzi per esercitare il potere ed è anche capace di applicare la violenza legittimata:

I caratteri di laicità, responsabilità e razionalità che sono propri "dell'istituzione (e dell'azione) politica moderna" devono esprimere quindi non soltanto l'aspetto di razionalità ed efficienza di quello che è il lato "attivo" del potere (il comando), ma sottolineare anche il significato di accettazione consapevole (obbedienza) che ne connota il lato "passivo": da parte, cioè di chi il potere lo subisce, che sono appunto i membri della comunità politica organizzato in Stato. Per questo motivo occupa tanto posto, nella vicenda dello Stato moderno, il tema della "disciplina", nella sua duplice funzione di attitudine all'obbedienza da parte del soggetto e di capacità di esercitare il comando da parte dell'autorità⁶.

Quindi, già nelle logiche della formazione di uno Stato troviamo le radici di legittimità. Per quanto lo Stato è assegnato il potere e la capacità di esercitare la violenza, se dovuta e giustificata, gli altri membri della comunità politica obbediscono a ciò che è legittimo, ovvero conforme con la legge, ma non necessariamente, perché potrebbe entrare nell'ambito della legge a seconda del consenso unanime. Di conseguenza, quello che viene considerato lecito in una comunità politica potrebbe essere contro la legge in un'altra, godendo, però, della stessa accettazione e consenso da parte del popolo. In questo caso, la categoria del legittimo dipende dall'adeguatezza e modernità delle norme legislative. Per considerare un esempio recente, potremmo pensare dell'uso pirata delle tecnologie informatiche in vari paesi che è contro la legge, ma accettato e goduto dalla comunità in uno Stato, nonostante il fatto, che negli altri Stati possa essere regolato più seriamente.

Il consenso politico nella sua interpretazione odierna deriva, comunque, dallo Stato moderno la cui base era la comunità politica di massa. Il reclutamento politico con l'età del liberalismo parlamentare dell'Ottocento, le nuove forme di comunicazione di massa, la divulgazione di massa, la stampa e le tecnologie centralizzate di formazione di una nazione attraverso l'istruzione pubblica e i media sempre all'accesso più largo, ha contribuito non solo alla costruzione della nuova identità del cittadino, ma anche alle nuove forme del consenso in una comunità politica, cui membri divennero i cittadini, acquistando caratteristiche e diritti. E quindi il concetto di cittadinanza e dei diritti del cittadino si allarga

⁶Schiera, P. (2004). Lo Stato moderno: origini e degenerazioni. Clueb.

(non è più lo stesso cittadino dei vecchi tempi di *Bill of Rights* del 1689), ma un cittadino nuovo con le moderne pretese sociali:

*Ciò significa che, se si vuole capire qualcosa delle trasformazioni in ordine al consenso e alle sue ideologie nel nostro periodo, bisognerà tornare ad occuparsi del peculiare fenomeno della costituzione, in ordine al mantenimento e alle trasformazioni delle élites nell'incipiente società di massa*⁷.

Addirittura al compimento dei nuovi ordini politici in Europa con rappresentanza liberale, la questione di costituzione e dei diritti politici venne in evidenza, contribuendo anche alla concettualizzazione di legittimità. Legittimità che nel frattempo non è più solo politica ma anche democratica, dei valori, della libertà deliberativa.

*Il grande mutamento di legittimazione che risulta da questo intreccio tocca sia l'oggetto, che la causa, che i soggetti della nuova obbligazione politica. Non più il potere in sé, ma l'apparato che lo esercita e lo traduce in "servizi"; non più il bonum comune, ma il Dasein stesso dei cittadini; non più i ceti e gruppi sociali differenziati della società moderna, ma il ceto esclusivo e dilatato delle borghesia. Il risultato è lo stesso ovunque. Si tratti della République, del Soziales Konigtum o del Commonwealth, ciò che conta è solo la stabilità del regime, la sua attitudine a superare la crisi, mediante l'immutabile sostegno dei ceti medi, attraverso gli strumenti del parlamento e della democrazia.*⁸

Come vediamo il concetto della crisi, trasformazione, cambiamento è indispensabile per la comprensione storica della natura e delle radici di legittimazione. Nel tardo Ottocento, con l'avvenire delle crisi del liberalismo parlamentare, ma anche con il nation-building in corso in alcuni stati europei, come l'Italia e la Germania, la questione della legittimità politica fu arricchita da vari casi ed esperimenti sociali, tra cui il più significativo è il socialismo e la crescita del pensiero socialista in Europa con l'ulteriore estensione su più continenti. Non a caso il pensiero socialista produsse le nuove sfumature della legittimità.

Non sorprendentemente la crisi è un fattore incentivante nei momenti di grandi trasformazioni e evoluzioni dei sistemi complessi. Come Habermas l'ha definita nella "Legittimazione nel capitalismo maturo":

Un concetto sociologicamente adeguato di crisi deve dunque cogliere la connessione tra integrazione sistemica e integrazione sociale. Le due espressioni "integrazione sociale"

⁷Schiera, P. (2004). Lo Stato moderno: origini e degenerazioni. Clueb. P.91.

⁸Idem. P. 110.

*e “integrazione del sistema” provengono da tradizioni teoriche diverse. Noi parliamo di integrazione sociale in riferimento a sistemi di istituzioni nei quali sono socializzati dei soggetti parlanti e agenti; qui i sistemi sociali si presentano sotto l’aspetto di un mondo vitale strutturato simbolicamente.*⁹

Integrazione sociale avviene attraverso la produzione, ovvero attività economica, e la socializzazione, ovvero la comunicazione attraverso linguaggio e atto.

*Universalità significa oggettività della conoscenza e legittimità delle norme vigenti; entrambe assicurano la comunanza costitutiva per il mondo vitale sociale.*¹⁰

Tra storicità e analisi quantitativa degli studi sulla legittimità politica e sulle tecniche legittimanti hanno fiorito gli studi della delegittimazione, ossia l’analisi dei fenomeni del contrapporsi alla legittimità attuale delle istituzioni e attori politici di una comunità, stato, unione ecc. Studi di delegittimazione comprendono analisi di comunicazione e altri metodi, pratiche, eventi storici con lo scopo di compromettere i regimi politici, i singoli partiti politici, ma anche certe personalità. O nei termini teorico-filosofici – di porre la questione alla legittimità del potere.

La legittimità viene contestata nei momenti storici cruciali, con l’avvenente transizione politica oppure trasformazione economica (nel tardo ‘800 accaddero entrambi) molti scolari cominciano a parlare di delegittimazione politica, ovvero dell’insieme dei mezzi istituzionali e del discorso (ma soprattutto, propaganda) portati alla contestazione politica del regime in vigore.

*La delegittimazione tendenzialmente cerca di trasformare i processi di neutralizzazione del conflitto politico, caratteristici di tutti i sistemi costituzionali (indipendentemente dalla natura dei regimi) in processi di ridefinizione dei valori della comunità politica che potenzialmente prevedono la riapertura del conflitto in senso costituente.*¹¹

La metodologia di individuare le tecniche delegittimanti per rintracciare legittimità di un’unità politica governativa, aiuta a capire anche le logiche legittimanti. Si distinguono delegittimazione dell’avversario e del sistema. Molde delle tecniche delegittimanti furono

⁹ Habermas, J. (1973) *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*. Editori Laterza, 1982. P.7.

¹⁰ Habermas, J. (1973) *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*. Editori Laterza, 1982. P. 14.

¹¹ Cammarano, F., Cavazza, S. (2010). *Delegittimazione: note per un approccio storico*.

inventate nel tardo Ottocento con la crisi del fine secolo e compresero propaganda e la narrazione nemica, la nascita dei partiti politici radicali antisistema, le manifestazioni, le proteste e, infine, le rivoluzioni. Tutto ciò svolge le funzioni di delegittimare¹². La metodologia di delegittimazione, invece, propone due interessanti comprensioni di legittimità, sempre nel riguardo storico. Cioè, quelle di distinguere legittimità storica e politica da quella culturale. Sul caso dell'Italia unita, cioè uno stato nuovo, si parla della cosiddetta doppia legittimazione:

<...> Da una parte troviamo una vasta legittimazione storica, di tipo culturale che permette alle forze che avevano contribuito in modo più o meno diretto alla costruzione dello Stato unitario, prima, e alla sconfitta del fascismo, poi, di essere inclusi dal recinto valoriale della comunità nazionale. <...> All'interno della grande area della legittimità culturale si è invece imposta una più ristretta area di legittimità di governo che, contrariamente a quanto valeva per la legittimità su base storica e culturale, era prevalentemente riservata alle forze che si riconoscevano nella tradizione monarchico liberale, prima e in quella della fedeltà alla tradizione atlantica, poi.¹³

Comunque, sia legittimità storica, che quella culturale sono impiantate nel contesto di competizione politica libera e relativamente inclusiva (per quanto possa essere inclusiva la politica fatta dai nobili tra i nobili e ai fini di proteggere i diritti dei nobili). Negli studi di delegittimazione vengono distinte la delegittimazione nei sistemi di democrazia liberale e quella nei sistemi dittatoriali. Delegittimazione nei regimi dittatoriali avviene tramite la soppressione, l'annientamento, l'eliminazione:

Ne deriva una tendenza a “delegittimare” i soggetti politici, ritenuti sleali o semi-leali, per opera dei detentori del potere o di partiti concorrenti. L'obiettivo è escludere tali forze dal recinto della legittimità o di tenerle ai margini. <....> Posizioni o comportamenti critici in un regime dittatoriale sono potenziali delegittimazioni sia perché possono dar luogo a comportamenti imitativi sia perché smentiscono il nucleo centrale di valori del sistema).¹⁴

¹² Cammarano, F., Cavazza, S. (2010). Delegittimazione: note per un approccio storico.

¹³ Idem. P. 58.

¹⁴ Idem. P. 62

Noi, invece, sosteniamo, che anche nei regimi dittatoriali – sia autoritari, che totalitari – le capacità di coinvolgimento di un sistema politico-istituzionale (ad eccezione delle questioni ideologiche e di propaganda) fungono anche da meccanismi di legittimazione e si effettuano grazie al monopolio del discorso politico da parte dello Stato. Ovvero che possono coesistere la legittimità del sistema, essendo relativamente inclusiva e onnipresente, con la delegittimazione dell'altro, la soppressione tramite i mezzi di propaganda e anche di sterminio politico.

Nel complesso delle discipline e dei metodi e strumenti di studio di legittimità non possono sicuramente mancare gli studi delle ideologie e dottrine politiche, tra cui il socialismo europeo che ne ha prodotte in abbondanza le visioni su come porre la questione della legittimità, prefissosi sempre da uno scopo di cambiamento politico e del sistema. La visione principale che hanno prodotto i teorici del socialismo a prescindere dal fatto di una necessità cruciale del cambiamento e dell'instaurazione della dittatura del proletariato. Questo capitolo è quindi un tentativo di abbozzare, di provvedere una mappatura teorica, concettuale, metodologica dell'analisi di legittimità. L'obiettivo principale di una tale mappatura sarebbe di rintracciare l'eventuale connessione tra il sostegno politico e legittimità nell'ottico della dimensione sociale, ovvero l'insieme delle politiche sociali di un'unità multinazionale e sovranazionale, di cui si parlerà nei capitoli seguenti. Tale strumentario metodologico servirà da base per approcciare dimensione sociale e i sistemi di welfare nei sistemi politico-istituzionali complessi.

Il capitolo riguarderà le logiche di concettualizzazione nella teoria politica del tardo Ottocento e dell'inizio del Novecento (1). Procederà verso le visioni del legittimo del secondo dopoguerra nella tradizione europea e americana di *political science* (2). Infine verrà trattato lo studio del delegittimazione come una tematica e riflessione che approccia l'insieme di casi studio del cambiamento del regime politico e dell'avvenire delle nuove forze del potere (3). Mentre nella seconda parte del Capitolo ci occuperemo del dibattito della legittimità dell'Unione europea, che nel corso degli anni dei processi integratori sul continente ha prodotto nuovi discorsi e approcci, non di meno validi per gli altri casi studi del regionalismo comparato. La conclusione del Capitolo, infine, riguarderà la complessa problematica dell'eventuale legame tra legittimità politica e la dimensione sociale, aprendo la ricerca empirica nei capitoli successivi (4).

Il punto cruciale per la comprensione di legittimità consiste nella società di massa cui il prerequisito è comunicazione di massa, ma non solo. Oltretutto la cosiddetta emancipazione delle classi sociali basse con lo sviluppo dei meccanismi di coinvolgimento tramite i partiti politici, cui non solo i nobili potevano aderire, ma il reclutamento degli intellettuali avveniva attraverso le università e le grandi aziende industriali. Matteo Fabio Nels Giglioli nella sua fondamentale analisi *“Legitimacy and Revolution in a Society of Masses”* (2013) ha fatto un tentativo di una raccolta e analisi che non sia ideologicamente parziale ma comprensiva e include sia filosofi politici tendenzialmente di destra, come Vilfredo Pareto, Max Weber, che di scolari e intellettuali tendenzialmente di sinistra e anche del brano comunista, come francese Georges Sorel, Antonio Labriola, Antonio Gramsci.

Mentre *la disciplina e l’obbedienza*, come abbiamo menzionato prima, erano le pietre angolari della legittimità del nei tempi del Medioevo fino alla nascita dello Stato moderno dell’Ottocento, con l’avvenire della crisi parlamentare del tardo Ottocento la comprensione di legittimità cambia. Il sinonimo al termine “obbedienza” alle forze d’ordine, alla pubblica amministrazione si trasformò in una specie di contratto, ovvero il contratto sociale, secondo il quale la razionalità di una comunità politica più diversa e più emancipata di prima (mi riferisco alla quasi esclusiva funzione del politico, svolta prima dalle classi superiori). Secondo Giglioli, le masse nacquero con la nation-building attraverso gli appositi strumenti di comunicazione di massa e divulgazione, istruzione ed educazione pubblica:

From the perspective of the ruling classes, the crisis was experienced as an untethering of rational political discourse from collective action. The metaphor of the social contract, with its double implication of free choice of obedience and rational obedience to one’s own choice, no longer seemed relevant to modern conditions; the calculating reasonableness of the utilitarian individual appeared as the produce of a more and more far-fetched moral anthropology.¹⁵

Ricostruendo le radici del concetto “legittimità” dalla storia rivoluzionaria, di guerre e di lotte di classi, l’autore fa notare che legittimità del politico andava storicamente accanto alla questione sociale (the *Social Question*). In riferimento agli studi delle élites e alla scuola italiana di sociologia (Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca), passando alla teoria socialista e al fenomeno della “parlamentarizzazione” dei partiti socialisti (la figura di Antonio Labriola in

¹⁵ Giglioli, M. F. N. (2013). *Legitimacy and Revolution in a Society of Masses: Max Weber, Antonio Gramsci, and the Fin-de-Siclé Debate on Social Order*. Transaction Publishers. P. 3.

Italia), pone attenzione all'impatto delle teorie socialiste sul nation-building in uno stato unificato (Italia). L'importanza dei filosofi del neo-idealismo, quelli di Benedetto Croce e Giovanni Gentile per la creazione della narrazione nazionale di uno stato appena fondatosi, rappresenta interesse anche dal punto di vista di legittimazione.

Il dibattito del fine del secolo (*fin-de-siècle*) nelle riflessioni di Pareto interessa Giglioli, soprattutto, nel legame tra le condizioni politiche dei tempi turbolenti e le costrizioni istituzionali dei governi europei riguardo la questione sociale. Gli studi della società, di là dai limiti economici, cercano di catturare, secondo Giglioli, le realtà dell'interazione politica.¹⁶ L'ingaggio politico avviene tramite manifestazioni e istruzione di massa. Va anche notata l'attenzione posta alla razionalità della scelta umana, che persisterà nelle scienze sociali per un lungo periodo per poi rinascersi perfino nella tradizione neomarxista. La scelta razionale o anche l'obbedienza alla scelta razionale dell'altro, obbedienza alla propria scelta razionale – tutto ciò costituisce le fondamenta, secondo scienziati del fine XIX secolo, dei comportamenti di un individuo nella società. La giustificazione e motivazione dell'azione sociale, cioè di gruppo nella sua eterogeneità individualista, porta Pareto anche a far notare *il ruolo degli interessi* per la spiegazione dell'azione sociale. Innanzitutto importante, comunque, è la teoria delle élite nella comprensione del potere e dei meccanismi in una società. Che a Pareto rimane evidente, sia la necessità di comprendere la ragione, per cui un ristretto gruppo degli individui tiene a sottoporre le masse molto più grandi, probabilmente tramite un inspiegabile consenso o attaccamento emozionale. In effetti, qualcosa poco identificabile ma persistente nel tempo. In questo senso, la teoria delle élites di Pareto è un antecedente elemento nella catena logica di concettualizzazione di legittimità.

Pareto's sociological doctrine aims to tell the truth to power and the truth about power. It is, however, a strange truth to tell. Completely ineffective by definition, it is at the same time the most reassuring message for the ruling elite and the most subversive for the ruled masses. It denies any grounds for legitimacy by refusing to countenance any rational reasons for obedience. At the same time, it predicts the continuing power of a small, exclusive ruling group as an empirical regulatory of politics – but only as long as the

¹⁶ Giglioli, M. F. N. (2013). Legitimacy and Revolution in a Society of Masses: Max Weber, Antonio Gramsci, and the Fin-de-Siècle Debate on Social Order. Transaction Publishers. P. 59.

*(essentially non rational) arguments justifying its rule manage to hold the people, mysteriously, under their sway.*¹⁷

Comunque, Giglioli sottolinea che la più grande critica di tale approccio è una mancata ragione per spiegare la circolazione delle élites e la transizione del potere, anche attraverso rivoluzioni, *coup d'état*, coinvolgimento politico per un'azione sociale.

La teorie delle élite fu cooptata dal socialista Georges Sorel, trasformando la nozione delle élite nelle riflessioni sull'avanguardia rivoluzionare. Sorel svolge un'analisi dell'illegittimo, cercando dei rimedi rivoluzionari. Quindi, la sua definizione di legittimità viene formulata al contrasto con la sua mancanza. Inoltre, la moralità e gli studi del storicismo stanno sul fondo del suo approccio, che, come definito da Giglioli, consiste nella domanda, come l'ordine legittimo dello sviluppo sociale venga definito e mantenuto:

*How can a social order, which from the outside – i.e., considered as a structure – exhibits no social traits that identify it objectively as being the most legitimate among conceivable alternatives, come to possess subjectively – for its member citizens – the quality of being morally binding and what is more, a specific emotional content that makes it the beneficiary of broad allegiance?*¹⁸

La soluzione del problema posto soggiace nella mobilitazione delle masse dei lavoratori nelle società in via d'industrializzazione, la loro mobilitazione attraverso istituzioni spontaneamente generate per portare avanti l'azione sociale collettiva. Le dinamiche sociali, invece, consistono dei vari gruppi sociali in costante conflitto. Mentre le classi lavorative capaci di auto-organizzazione non necessitano legittimazione esterna. In tal modo, la comprensione di legittimità è ridotta all'auto-legittimità, legittimità a sé stante:

*<...> Spontaneously generated institutions of the working class are both the starting point for social action and the end goal of the struggle; they provide the moral compass for the individual participants and the bedrock of legitimacy for the movement as a whole.*¹⁹

¹⁷ Giglioli, M. F. N. (2013). Legitimacy and Revolution in a Society of Masses: Max Weber, Antonio Gramsci, and the Fin-de-Sicle Debate on Social Order. Transaction Publishers. dem. P. 77.

¹⁸ Idem. P. 95.

¹⁹ Idem.

Il problema della legittimità si pone accanto all'identità collettiva, la membership di un individuo in una comunità politica o gruppo sociale. Per Sorel queste ultime non hanno bisogno di legittimazione perché la loro legittimità è autoreferenziale e interna, è una legittimità che giustifichi il gruppo sociale – lavorativo innanzitutto – senza negare, però, la necessità di una leadership dentro di sé. Ne deriva che legittimità è persa appena non scompare un gruppo sociale di egemonia totale, quando i gruppi sociali contrastanti tra di loro si emergono nei conflitti reciproci.

Un altro immancabile contributo di Sorel, ma non solo, alla concettualizzazione di legittimità nella teoria politica è il concetto di mito. *Il mito* appare come una verità universale, cui aderiscono più membri di una comunità politica. Sono convinzioni di gruppo, molto facili da farne uso per manipolazione degli stessi gruppi, tra l'altro. *“Only social movements embody legitimacy”*, - scrive Giglioli sulla visione di Sorel (Giglioli 2013, p. 104). Il conflitto tra le forze sociali accade, portando alla crisi di legittimità per la causa di un egemone mancante. Il la risposta in questa situazione sarebbe il rafforzamento dell'associazionismo e sindacalismo per l'instaurazione dell'ordine sociale legittimo.

È ovvio, che tutte le riflessioni e soluzioni esposte sopra appartengono al movimento socialista e sono portate alla giustificazione e saturazione ideologico delle necessità di esso. Nonostante questo, l'idea del mito e la legittimità autoreferenziale è sopravvissuta. Se pensiamo al livello nazionale, uno stato può godere la legittimità interna senza essere, però altrettanto riconosciuto e giustificato nelle sue politiche dalle forze esterne, sia governative, che intergovernative o non-governative.

Continuando le sue indagini storico-filosofiche, Giglioli sottolinea l'importanza del pensiero di Antonio Labriola per la concettualizzazione di legittimità. Il suo materialismo storico, ereditato e sviluppato più in avanti da Antonio Gramsci, rappresenta le fondamenta di un'altra lettura di legittimità. Per Labriola, elaborata nei suoi *“Saggi intorno alla concezione materialistica della storia”*, la questione di legittimità consiste nell'analizzare le condizioni, le precondizioni socio-economici della stabilità e dell'autorevolezza dei regimi politici governanti nei moderni stati industriali:

Political power is a key explanandum in history, though not the only one, and revolutions in the distribution of such power dictate the rhythm of historical development.

*To understand the sequence of consolidations and crises in the social relations of obedience is to grasp the heart of the matter.*²⁰

Le possibilità e le precondizioni della rivoluzione socialista – al centro dell'interesse accademico di Labriola. Quindi anche nella sua visione troviamo il tentativo di appoggiarsi sul contrario:

*Legitimacy seen through the lens of the philosophy of history, therefore, drew its strength from the future, not the past; the goal of a new classless society is functionally the opposite of the traditional liberal imagery of a foundational moment.*²¹

Quindi, abbiamo visto che la questione sociale apparve con l'industrializzazione e ha portato alla comprensione della necessità di calmare le classi sociali nuove. Le ideologie socialiste, le teorie del contratto sociale si fondano intorno ad essa, contribuendo anche alla concettualizzazione di legittimità.

Il potere all'interno di uno Stato moderno con la nazione costituente ha delle implicazioni sulla soggettività: non è più un oggetto, il popolo, ma diventando sovrano, acquista anche le qualità del soggetto. Ciò costituisce, secondo Schiera, un elemento di nuova statualità:

*Quei nuovi elementi si coagulano infatti intorno a un nuovo bisogno di legittimità, ma anche intorno a nuovi modi di rispondere a quel bisogno (la nazione, mi parrebbe) e anche forse intorno ai nuovi soggetti per i quali il discorso della legittimità acquista, in senso attivo come in senso passivo, un significato e un'importanza nuova (il consenso, appunto).*²²

Per Schiera il nuovo bisogno legato alla re-legittimazione è il bisogno di costituzione. L'adozione delle Costituzioni nei paesi europei e negli Usa del tardo Novecento porta alle nuove interpretazioni di legittimo:

*Una nuova legittimità che deve, principalmente, tener conto dello sdoppiamento, in capo all'antica cellula originaria della *societas civilis sive status*, in uno Stato sempre più amministrativo e pubblico, da una parte, e in una società sempre più impegnata nella coltivazione e cura di interessi economici "privati" dall'altra: sotto la copertura della*

²⁰Giglioli, M. F. N. (2013). Legitimacy and Revolution in a Society of Masses: Max Weber, Antonio Gramsci, and the Fin-de-Siècle Debate on Social Order. Transaction Publishers. P. 130.

²¹ Idem. P. 138.

²² Schiera, P. (2011). Dottrina politica e istituzioni. Brescia: Morcelliana. P. 235.

*costituzione, diventa ormai – nell'Ottocento, intendo, e soprattutto dopo il Congresso di Vienna e la Restaurazione – da bisogno sociale necessità istituzionale.*²³

Ma quali sono questi strumenti istituzionali di uno stato (moderno) per poter essere legittimato? Ovviamente, dipende dalla composizione socio-demografica, ma inevitabilmente qui sosterremo la necessità di rivolgervi all'analisi socialista, all'analisi della natura dell'egemonia in uno stato, alla teoria della razionalità e scelte razionali nei comportamenti economici e, come conseguenza, politici. Tutte queste metodologie potranno avvicinarci alla comprensione più completa di legittimità.

La più intransigente visione di legittimità nacque tra l'Italia e l'URSS nel corso dell'attività politica transnazionale di Antonio Gramsci. Verosimilmente radicale, ma non priva di giustificazioni e argomentazioni, la visione di Gramsci della natura del sostegno politico si gira intorno alle tecniche d'ingegneria sociale (ovviamente con chiare e non meno intransigenti motivazioni del dominio comunista e l'instaurazione della dittatura della classe lavorativa). Comunque, con dei ragionamenti odierne, vediamo che le tecniche dell'ingegneria sociale proposte da Gramsci, continuano a funzionare, mentre il ruolo degli intellettuali, dell'istruzione e dei media costituiscono la base di qualsiasi atto pubblico.

Nei suoi fondamentali “Quaderni dal carcere”, che ovviamente, comprendono un vasto massivo delle tematiche filosofiche, linguistiche e storiche, la visione del mondo politico di Gramsci si fonda sulle diseguaglianze e sull'idea di dominio:

*As politics is dominated – indeed, defined – by the pervasiveness of unequal, coercive relationships or, to be more precise, by the functional differentiation of directive and directed strata and groups, the key theoretical project cannot but be the exploration of the reasons that ground and justify obedience among those who empirically find themselves in the position of submitting of political commands – and this from the point of view of their culturally situated intelligibility, not a priori.*²⁴

Pur essendo parziale ideologicamente, l'analisi di Gramsci e la sua visione dello stato e molto strutturata intorno alle classi sociali (con più valutata comprensione delle classi nuove e più complicate nella sua organizzazione interna) e intorno alle dinamiche degli interessi cui portavoce sono i partiti politici. Per Gramsci, l'egemonia di una classe, della

²³ Schiera, P. (2011). Dottrina politica e istituzioni. Brescia: Morcelliana. P. 236.

²⁴ Giglioli, M. F. N. (2013). Legitimacy and Revolution in a Society of Masses: Max Weber, Antonio Gramsci, and the Fin-de-Siclé Debate on Social Order. Transaction Publishers. P. 200.

classe dirigente, significa l'egemonia che serve per la stabilità in uno stato e quindi, effettivamente, va sostituita nel caso del consenso sciolto e meno stabile.

E il contenuto è la crisi di egemonia della classe dirigente, che avviene o perché la classe dirigente ha fallito in qualche sua grande impresa politica per cui ha domandato o imposto con la forza il consenso delle grandi masse (come la guerra) o perché vaste masse (specialmente di contadini e di piccoli borghesi intellettuali) sono passati di colpo dalla passività politica a una certa attività e pongono rivendicazioni che nel loro complesso disorganico costituiscono una rivoluzione. Si parla di «crisi di autorità» e ciò appunto è la crisi di egemonia, o crisi dello Stato nel suo complesso.²⁵

La burocrazia è la forza consuetudinaria e conservatrice più pericolosa; se essa finisce col costituire un corpo solidale, che sta a sé e si sente indipendente dalla massa, il partito finisce col diventare anacronistico, e nei momenti di crisi acuta viene svuotato del suo contenuto sociale e rimane come campato in aria.²⁶

Il partito è l'attore fondamentale per il raggiungere l'egemonia e la stabilità della nuova classe dirigente dopo la crisi. Attraverso, quindi, i canali di reclutamento nei partiti delle classi subalterne avviene anche la legittimazione. *Gli organi del potere sono anche organi dell'egemonia politica* (Il Parlamento, il Governo, la Magistratura) (Gramsci, p. 62). Accanto alle crisi del cambiamento politico, per Gramsci una grande importanza rappresenta la società civile e il conflitto. Il conflitto è la base per l'esistenza della società civile, uno stato quasi universale.

L'esercizio «normale» dell'egemonia nel terreno divenuto classico del regime parlamentare, è caratterizzato dalla combinazione della forza e del consenso che si equilibrano variamente, senza che la forza soverchi di troppo il consenso, anzi cercando di ottenere che la forza appaia appoggiata sul consenso della maggioranza, espresso dai cosiddetti organi dell'opinione pubblica – giornali e associazioni – i quali, perciò, in certe situazioni, vengono moltiplicati artificialmente. Tra il consenso e la forza sta la corruzione-frode (che è caratteristica di certe situazioni di difficile esercizio della funzione egemonica, presentando l'impiego della forza troppi pericoli) cioè lo snervamento e la paralisi procurati all'antagonista o agli antagonisti con l'accaparrarne i dirigenti sia copertamente sia in caso di pericolo emergente, apertamente, per gettare lo scompiglio e il disordine nelle file antagoniste.²⁷

²⁵Gramsci. A. Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo stato moderno. Accesso: http://www.liberliber.it/medioteca/libri/g/gramsci/note_sul_machiavelli/pdf/note_s_p.pdf. P. 41.

²⁶Idem.

²⁷Idem. P. 72.

Quindi, soppressione viene riguardata come modo universale di organizzarsi in una società. Il concetto di egemonia – centrale per visione politica di Gramsci – rappresenta l'unica stabile ed immancabile forma dell'organizzarsi delle relazioni in una comunità, perché si voglia raggiungere equilibrio. Mentre le crisi di tutti i generi, rappresentano *il momentum* per la rottura dell'egemonia in vigore con una chance di radicarcene una nuova:

However, when a crisis causes a rupture in the chain of social order, typically not all elements of the hegemonic system are automatically called into question at the same time, so the regime can appeal for support (for a piece) from a broader constituency, and often manage to regain stability by crushing or co-opting its antagonists²⁸.

Riflettendo sulla natura del dominio politico e sui modi della cosiddetta ingegneria sociale, Gramsci propone *il modello del Principe Moderno*,²⁹ che per lui nel presente momento della storia consisteva nei partiti politici con il loro potenziale di cooptazione e di coinvolgimento, ma anche con la funzione educativa e d'istruzione. Quindi sono proprio i nuovi partiti quelli veri nuovi fornitori dell'obbedienza. Giglioli descrive la sfida principale per il Principe Moderno come:

From an institutional point of view, the main challenge of the Modern Prince is the creation of a new relation between leaders and followers, between the masses and the directive group.³⁰

Mentre i veri ingegneri del processo di trasformazione storica con un nuovo tipo di dominio sono gli intellettuali (l'intelligentsia). L'apparato cui si operano consiste del linguaggio e dei dialetti, del folklore che rimane un'inevitabile fonte d'ispirazione e del senso comune popolare, cioè, le vere credenze senza mediatori. Insomma, la cultura popolare di un popolo per lo storico momento dell'instaurazione del nuovo tipo di egemonia è cruciale nell'insieme delle sue variazioni. La semplificazione e l'universalizzazione del pensiero sono i servitori in tal modo di un'obbedienza più sensata, con il fascino del nuovo, attraente per le masse nel cruciale momento storico. Quindi, sentirsi appartenenza e

²⁸ Giglioli, M. F. N. (2013). Legitimacy and Revolution in a Society of Masses: Max Weber, Antonio Gramsci, and the Fin-de-Siècle Debate on Social Order. Transaction Publishers. P. 202.

²⁹ Gramsci, A. Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo stato moderno. Accesso: http://www.liberliber.it/mediateca/libri/g/gramsci/note_sul_machiavelli/pdf/note_s_p.pdf

³⁰ Giglioli, M. F. N. (2013). Legitimacy and Revolution in a Society of Masses: Max Weber, Antonio Gramsci, and the Fin-de-Siècle Debate on Social Order. Transaction Publishers. P. 203.

aderenza, similitudine e semplicità attraverso il linguaggio, cultura, folclore, educazione ed istruzione sono le pietre angolare per il nuovo consenso, i mattoni di legittimità.

Non contraddicente alle metodologie socialiste e alla nozione della nuova società di massa con la decomposizione della struttura sociale per causa industrializzazione travolgente, ma accanto ad esse si è posta la visione di Max Weber riguardo alla società e, soprattutto, agli comportamenti socio-economici degli individui. Tali comportamenti, verosimilmente irrazionali e a-sistemici, sono condizionati da un insieme di fattori – dall’ambiente socio-economico alla religione e ai valori di una comunità politica. Quindi uno degli approcci più significativi alla legittimità si basa sul pensiero e opere di Max Weber, chi sollevò la questione di razionalità legandola proprio ai valori, condizioni e memoria storica di un popolo oppure una comunità politica. Quindi di un fenomeno collettivo. Proprio da lì nacque il concetto delle scelte razionali che portarono alla nascita dell’intera scuola di economia politica. Dall’altro lato, da qui prendono radici anche gli studi dei valori e della cultura politica, sociologia dei valori politici che fiorisce negli Usa. Il nostro oggetto qui, comunque, rimane sempre la visione di legittimità, cui indispensabile è il carattere di massa, la presenza di una comunità politica con delle tracce comuni con le conseguenze di una molteplicità delle scelte economiche, sociali, politiche.

*It can be said that there is a rationality objectively inherent to the social world, which, in a relatively evolutionist fashion, determines the ultimate fate of societies, States, religions, civilisations, and forms of production: the most rational form of a social process tends to win out.*³¹

Il saggio “*Economia e Società*” ha proposto un’analisi di valori nell’ordine politico rilevandone delle implicazioni sulla comprensione di legittimità, mentre la famosa “*Etica Protestante*” rivela i paradigmatici comportamenti ed attitudini rilevanti per lo sviluppo economico di una comunità:

*The rationality of historical development, therefore, is encapsulated in external models, ideal-types, which scientific analysis can posit, and which real-life developments have approximated typically as unintended consequences brought about by social forces with quite distinct value orientation*³².

³¹ Giglioli, M. F. N. (2013). Legitimacy and Revolution in a Society of Masses: Max Weber, Antonio Gramsci, and the Fin-de-Sicle Debate on Social Order. Transaction Publishers. P. 174.

³² Idem. P. 176.

Secondo Max Weber, legittimità appare come una specie di credenza, di convinzione che i principi del funzionamento del dato sistema politico-economico siano giusti ed integrali e diventano mutamente accettati da tutti i membri della data comunità. La concettualizzazione di essa rivela diversi lati, come quello legato a tradizione, più spesso identificato nelle monarchie, il lato legato alla personalità di chi sta a governare, quando si ha una legittimità carismatica, e di quella legata alla soppressione, quando i governanti sono accettati per via della forza che rappresentano.

<...> Weber's analysis of the taxonomy of forms of legitimation on the one hand, sets out to draw the implications for the social structures governed primarily by each different type of domination (Patrimonialism, the Charismatic community, the Bureaucratic state); on the other hand, it implies the prevalence in the modern world of forms of rule that draw their legitimacy from legal-rational norms.³³

Queste due significative verità di scienze sociali ci danno uno sbocco per legittimità, ovvero un sostegno politico basato sui valori ed esperienze, sui modelli, sui muti accordi in una comunità (1) e sulla razionalità e il sapere di farsi le scelte razionali (2). La razionalità di Weber costituisce il cosiddetto “Entzauberung”, ovvero il disincanto (*disenchantment*), la perdita di illusioni, la razionalizzazione delle realtà socio-economiche a cui ci si aderisce. Secondo Giglioli, la legittimità di Weber, che si basa sul disincanto, è, quindi il contrasto – nasce dalla definizione del non accettato, illegittimo, da una muta comprensione e solidarietà priva di miti e costruzioni intellettuali:

Modern society, with its automatisms, its bureaucracy, and its preference for the disciplined and pliant appears as the result of a process of rationalization that cannot be subjectively endorsed by those destined to inhabit it, at least without the loss of what Weber considers essential cultural values. In short, disenchantment of rational conduct within a world where it is universally necessary.³⁴

Riassumendo l'analisi dei filosofi politici del fine secolo e la loro comprensione della crisi, Giglioli fa notare che:

The end of elite consensus about the normative status of traditional religious beliefs and the end of their social enforcement opened vast possibilities for the redefinition of public ethical standards and their justification. Secularization broadened the spectrum of

³³ Giglioli, M. F. N. (2013). Legitimacy and Revolution in a Society of Masses: Max Weber, Antonio Gramsci, and the Fin-de-Siècle Debate on Social Order. Transaction Publishers. P. 177.

³⁴ Idem. P. 178.

*acceptable arguments about social organization.<...>The normative beliefs have been transferred to collective action. With the extension of the role of intellectual in the social engineering the forms of legitimacy of a society of masses, the collective action became the centre of political as such.*³⁵

Le crisi delle ideologie e il mancato consenso delle élite hanno creato nuovo ambiente sociale in cui le nuove masse sociali munite dalla capacità dell'azione collettiva iniziano la nuova storia politica con le nuove forme legittimanti. Quindi, attraverso la strumentalizzazione storica della legittimità nell'età della grande trasformazione sociale e il passaggio allo stato moderno abbiamo visto come la ricomposizione del consenso tra le élite e le ondate di ideologie indirizzate agli altri gruppi sociali, insieme ai meccanismi di inclusione e comunicazione di massa, hanno prodotto le nuove modalità politiche e nuove sfumature del consenso. L'azione e comunicazione collettive sono gli elementi che uniscono tutte le presenti interpretazioni di legittimità. Giglioli sottolinea la natura linguistica di legittimità e la sua necessità di essere comunicata, anche letteralmente pronunciata: "...*the understanding the mechanism of legitimacy as linguistic fact and thus interpretation of political action in pragmatic terms as a system of speech acts*".³⁶ La trasformazione del tardo Ottocento e il passaggio allo stato moderno con delle masse di popolazione come un gruppo intero e uniforme a cui rivolgersi dà spazio alle ideologie legittimanti, alle sperimentazioni di ingegneria sociale. Comunque, entro la metà del ventesimo nelle riflessioni intorno alle logiche legittimanti arriva la visione di legittimazione al micro livello, che Giglioli chiama "*workaday legitimation*" (legittimazione di ogni giorno, ordinaria, quotidiana). Non solo gli eventi di alto livello, storici, internazionali e legati al grande potere contribuivano alla legittimazione stessa del potere, ma dal momento dell'avvenire della società di massa, le prassi, le pratiche quotidiane sono quelle che contano: *thinking of legitimacy in pragmatic linguistic terms and concentrating on the low-level processes of reconstitution of subalterns beliefs about obedience and obligation, however, led to perplexing results – the fin-de-siècle legitimacy debate.*³⁷

³⁵Giglioli, M. F. N. (2013). Legitimacy and Revolution in a Society of Masses: Max Weber, Antonio Gramsci, and the Fin-de-Siècle Debate on Social Order. Transaction Publishers. P. 234.

³⁶Idem. P.236-237.

³⁷Idem.

Nonostante ciò che la legittimità inizi ad essere più studiata dal mondo analitico ed accademico a partire dalla Germania di Weimar, va, però, notato il periodo di Belle Epoque in Europa e il dialogo sulle radici di comportamenti di massa e della crisi politico-istituzionale. Infine, le conclusioni di Giglioli si rivolgono al fatto del cambiamento delle dinamiche legittimanti col finire della Guerra Fredda. Il passaggio dal consenso tradizionale alle pratiche legittimanti che si pongono sul processo del micro-controllo e non più sui momenti di fondazione, patti e rivoluzioni.

Con l'evolvere delle scienze politiche la scuola anglosassone ha prodotto vari nuovi strumenti dell'analisi politica e la comprensione della legittimità, tra cui la maggioranza è legata alla teoria di democrazia, studi degli strumenti democratici, analisi elettorale, ove legittimità viene strumentalizzata intorno alle pratiche di rappresentanza politica. Più recentemente nel ventesimo secolo sono apparse le nuove comprensioni di legittimità – organizzativa, aziendale, anche come sono cresciuti nuovi strumenti empirici e quantitativi della ricerca di legittimità e tecniche legittimanti. Legittimità si estende, quindi sul campo di rappresentanza politico-elettorale e opinione pubblica e comunicazione studiate nella maniera applicata. La strumentalizzazione di legittimità procede con le teorie delle scelte razionali e studi quantitativi dell'efficienza delle politiche pubbliche relative alle scelte dei cittadini e sostegno generale al livello della pubblica amministrazione³⁸. Le scelte economiche, quindi entrano nella teoria e scienza politica come nodo di partenza dell'analisi empirica, suscitando l'interna disciplina nuova che è economia politica che riguarda tutti i livelli della governance – dal livello locale al livello transnazionale.

Gli studi di democrazia sono essenziali per leggere legittimità e non possono mancare qui i riferimenti ai classici lavori di De Tocqueville, Dahl, Lipset, Lijphart, Inglehart e molti altri. Altrettanto indispensabile per la lettura di legittimità è la teoria dei regimi politici con peculiarità di reclutamento politico e la visione del potere in generale.

Nell'articolo fondamentale della classica scienza politica americana, "*Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy*" del 1959 Seymour Martin Lipset propone la razionalizzazione dei prerequisiti della democrazia (più importante la sua stabilità e sostenibilità, ossia la persistenza nel giro di alcuni cicli elettorali), rilevando le eventuali connessioni logiche con lo sviluppo economico e la

³⁸Vedi: Weatherford, M. S. (1992). Measuring political legitimacy. *American Political Science Review*, 86(01), 149-166.

crescita dei paesi occidentali. Avendo certi limiti anche di natura quantitativa, che sono andati ben avanti, la validità della ricerca di Lipset, comunque, rimane ancora oggi persistente.

La concettualizzazione della legittimità proposta da Lipset gira intorno all'idea che i sistemi politici diventano sempre più complessi e che in essi le logiche legittimanti diventano altrettanto complesse. Detto questo, la legittimità di Lipset comprende l'efficienza degli istituti, ovvero se gli istituti e l'apparato della pubblica amministrazione rispondano agli interessi dei cittadini: *“Legitimacy involves the capacity of a political system to engender and maintain the belief that existing political institutions are the most appropriate or proper ones for the society”*³⁹. Inoltre, anche Lipset presta attenzione al fatto di dover comprendere il meccanismo di sostegno politico nelle fasi più critiche:

*It is the task of these sections of the paper to show first, how the degree of legitimacy of a democratic system may affect its capacity to survive the crises of effectiveness, such as depressions or lost wars and second, to indicate the ways in which the different resolutions of basic historical cleavages-which determine the legitimacy of various systems-also strengthen or weaken democracy through their effect on contemporary party struggles.*⁴⁰

Il politologo americano propone una metodologia a due poli – da un lato, il grado di legittimità e la sua natura (tradizionale o democratica) e il livello dell'efficienza degli istituti statali – dall'altro lato. Se cala uno dei due, lo stato persiste se la legittimità è talmente forte da poter reggere uno stato con meno credibilità dalla parte dei cittadini. Se invece in uno stato cala legittimità, l'efficienza delle istituzioni statali può sostenerlo finché la situazione non cambi. Ovviamente il sistema degli Usa e del Regno Unito vengono citati come esempi dei sistemi politici più sostenibili. Quindi, la capacità di un nuovo sistema democratico di rispondere alle esigenze dei propri cittadini servirà da fondamenta per la sostenibilità di esso nella prospettiva più lunga. Nei sistemi politici complessi diventa molto più complesso l'accordo politico, che si compone da tre componenti – la religione (1), il problema dell'ammettere strati inferiori nel sistema politico-decisionale (dal suffragio universale alla

³⁹Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American political science review*, 53(01), 69-105. P.19.

⁴⁰Idem. P. 25.

rete partecipativa), e infine, la partecipazione nella distribuzione del benessere nazionale (3)⁴¹. Tutti i tre i fattori compongono i cosiddetti “*basic national cleavages*”.⁴²

Per Lipset è anche indispensabile vedere come diventano sostenibili le giovani democrazie, cioè riguardo la legittimità viene studiata la legittimità democratica, cui si comincia il dibattito soprattutto nella tradizionale scienza politica anglo-sassone.

Il dibattito sull’eventuale connessione tra la legittimità e democrazia ha portato allo sviluppo del concetto con l’enfatizzazione “legittimità democratica”, ovvero presente solo nei sistemi democratici sostenibili. Democrazie deboli e paesi nello stato di transito verso democrazia e il mercato non possono godere, secondo Lipset, legittimità a pieno termine. Anzi una condizione interna della legittimità debole potrebbe favorire lo scioglimento del regime democratico:

*A low level of effectiveness and of legitimacy has operated to weaken the foundations of democracy as occurred in Weimar Germany, or in France, then constitutional factors encouraging multi-partyism serve to reduce the chances that the system will survive*⁴³.

Non vogliamo qui approfondire sulla teoria dello sfaldamento politico di Rokkan (political cleavages) che ha prodotto significative opere nelle tradizionali scienze politiche (gli studi dei partiti politici ed articolazione degli interessi politici), perché i partiti politici come agenti legittimanti e referenti dei cittadini, agenti di rappresentanza politica non entrano nell’ottica dell’oggetto del presente progetto di ricerca. Ci limitiamo solo a dire che non solo a livello di uno stato-nazione, ma anche al livello transnazionale e sovranazionale gli interessi degli attori si basano sulla composizione socio-economica di essi. Per quanto la presente ricerca non riguarderà il comportamento di voto (voting behaviour), non ci focalizziamo sull’articolazione degli interessi politici e sulle radici sociologiche dei diversi comportamenti politici. Piuttosto ci focalizzeremo sulle logiche e meccanismi di cooptazione e di coinvolgimento istituzionale presenti al livello sovranazionale nel caso studio dell’Ue e nel caso studio dell’Urss riguardo ai sistemi federali multinazionali.

⁴¹Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American political science review*, 53(01), 69-105. P.25.

⁴³Idem. P 100.

Un altro aspetto del dibattito sulla legittimità e le sue facce concerne un'area della vita sociale molto sensibile, avente storicamente anche a che fare con la composizione sociale in uno Stato. È la questione della cittadinanza, che per molti ricercatori è non meno fondamentale. Significando l'accesso alla vita politica data l'origine sociale (dall'età di Roma Antica fino agli anni 40 del 20 secolo con il suffragio universale delle donne), venne a trasformarsi in una specie di caratteristica essenziale e universale, anche se oggi viviamo altra fase ulteriore della trasformazione della cittadinanza, ovvero quella basata sulle etnie e nazionalità. Per Lipset la lotta alla cittadinanza ha le stesse caratteristiche che la lotta per la democrazia e si estende tra l'aspetto politico (suffragio) ed economico (riconoscimento del contributo alla vita di uno stato su base dell'istituzionalizzazione degli interessi politici – sindacati). Quindi per Lipset cittadinanza è prerequisito ma anche una fase dell'instaurazione del regime democratico. Andando oltre, cittadinanza è uno degli elementi di legittimità nella classica interpretazione del sostegno politico.

Lipset parla anche dell'età post-politica, ovvero quella dove le spartizioni politiche di valori e interessi non sono più accentuate come prima tra le storiche destra e sinistra. Il consenso si è ottenuto per quanto la destra accetti il welfare e la sinistra accetti la proprietà privata. La legittimità diventa una delle due caratteristiche di base della stabilità dei sistemi sociali, accanto alla modernizzazione e crescita economica. Mentre la stabilità politica viene percepita come stabilità del regime democratico, che costituisce la base fondamentale per la legittimità:

<...> Legitimacy, or the degree to which institutions are valued for themselves, and considered right and proper. The relations between legitimacy and the effectiveness of the system (the latter primarily a function of economic development) will be followed by a discussion of the sources of cleavage in a society and the ways in which various resolutions of historically crucial issues result either in disruptive forms of cleavage or in cross-cutting affiliations which reduce conflict to a manageable level.⁴⁴

A dover contrapporre legittimità con la stabilità del Sistema sociale e politico, spunta anche il discorso della crisi, che è la conseguenza diretta della mancante legittimità. Nelle condizioni di democrazia elettorale questo l'aggancio legittimità – crisi – stabilità si lancia in automatico per quanto le istituzioni democratiche funzionino efficientemente.

⁴⁴Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American political science review*, 53(01), 69-105. P.71.

A crisis of legitimacy is a crisis of change, and therefore its roots, as a factor affecting the stability of democratic systems, must be sought in the character of change in modern society. It may be hypothesized that crises of legitimacy occur during a transition to a new social structure, if (a) all major groups do not secure access to the political system early in the transitional period, or at least as soon as they develop political demands; or, if (b) the status of major conservative institutions is threatened during the period of structural change. After a new social structure is established, if the new system is unable to sustain the expectations of major groups (on the grounds of "effectiveness") for a long enough period to develop legitimacy upon the new basis, a new crisis may develop.⁴⁵

The second general type of loss of legitimacies, as indicated above, related to the way in which societies handle the "entry into politics" problem. The determination of when new social groups shall obtain access to the political process affects the legitimacy of the political system, either for conservative or for emerging group.

I valori e la cultura politica hanno un impatto sulla persistenza degli istituti democratici e influenzano altrettanto il livello della fiducia all'interno della comunità o uno stato. Inglehart sottolinea che lo sviluppo economico è, ovviamente, significativo per la democrazia, ma non è esclusivamente fondamentale, per quanto le evidenze empiriche testimoniano. Il leitmotiv dello studio fondamentale di Inglehart "Culture Shift in Advanced Industrial Societies" è quello di dover prestare attenzione non solo al legame tra la crescita economica e l'industrializzazione con la democrazia e la sostenibilità degli istituti, ma anche ai fattori più difficilmente distinguibili quello come cultura politica, solidarietà politica e la fiducia reciproca in una comunità politica che sono le fondamenta di un successo economico.

<...> the linkage between economics and politics seems largely shaped by sociotropic concerns. The classic model of economically determined behaviour has a strong grip on the minds of social analysts – probably because, throughout most of the history of industrial society, it provided a fairly accurate description of human behaviour. In recent decades, the rising role of Post materialist concerns may have helped make sociotropic concerns increasingly important, particularly among the politically more aware segments of the electorate.⁴⁶

Facendo un dovuto riferimento a Weber, Inglehart cerca di sviluppare il lavoro svolto da Verba e Almond, i classici scienziati politici, che hanno introdotto e studiato il concetto

⁴⁵Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. American political science review, 53(01), 69-105. P.87.

⁴⁶Inglehart, R. (1990). Culture shift in advanced industrial society. Princeton University Press. P. 64.

di cultura politica. Così, un'analisi empirica cross-country presta evidenze di genere politico-culturali che non sempre corrispondono ai teoremi della teoria di scelte razionali, ma alle volte costituiscono una cultura particolare legata al territorio o alla regione.

*Thus far, the focus has been on relationships between short-term fluctuations in economics and politics, such as the impact of current economic conditions on government popularity or of the electoral cycle on business conditions. But this approach can also be applied to the analysis of long-term changes. <...> Lipset (1960) and Rose and Urwin (1969) contend that governmental effectiveness and legitimacy are prerequisites for democracy. We agree and further suggest that in industrial societies with utilitarian values, the two are closely related. Effectiveness over a long period of time may be the surest way to produce legitimacy, insofar as it leads to the emergence of a public that has absorbed enduring positive orientations toward the regime during its early socialization.*⁴⁷

Infine, altrettanto importante per la nostra concettualizzazione di legittimità la comprensione della necessità della democrazia sostenibile e persistente, che dalle analisi empiriche svolte risulta impossibile senza dei valori e la cultura delle comunità nazionali e regionali.

*<...> The emergence and viability of mass-based democracy is closely related to economic development – and that the outcome is contingent on specific cultural changes. Though mass democracy is almost impossible without a certain amount of economic development, economic development by itself does not produce democracy: unless specific changes occur in culture and social structure, the result may be not democracy but any of a variety of alternatives, examples of which range from Libya to the Soviet Union.*⁴⁸

Il livello di solidarietà nella comunità politica viene percepito come conseguenza della fiducia interpersonale (*interpersonal trust*) che è un altro fattore fondamentale non solo per la democrazia ma anche per le istituzioni e il livello di partecipazionismo del dato paese e della data nazione. Senza approfondimenti sociologici ed empirici, noi, comunque, prendiamo nota della conclusione che l'associazionismo e partecipazione nell'articolazione degli interessi politici e della eventuale mobilitazione politico-sociale, coinvolgimento delle masse di popolazione nella decision-making. L'analisi di Inglehart procede fino a concludere dello spostamento politico-culturale legato al crescente numero dei valori post-materialisti nelle democrazie occidentali. Per le logiche della legittimazione nelle comunità

⁴⁷ Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton University Press. P. 16.

⁴⁸ Idem. P. 65.

politiche per la presente ricerca di rilevanza è il fatto che i valori di massa nutrono gli istituti democratici, altrettanto le democrazie hanno bisogno di una cultura che le permetta di avanzare e di bilanciare il consenso e bilanciare gli interessi di vari gruppi in un sistema politico.

Per quanto riguarda i sistemi autoritari e totalitari, Inglehart sostiene che essi sono privi dei valori post-materialisti ed anche dimostrerebbero le differenze nel suo paradigma di ricerca. Noi qui, invece, cercheremo di indagare che nonostante la mancata cultura e i valori che permettano di provvedere il legame tra lo stato e i cittadini, i meccanismi partecipativi si possono costruire e nutrire in via autoritaria. Quindi servendo da tecniche legittimanti non di pesi e contrappesi (*checks and balances*), ma di una specie di scelta razionale predefinita dal regime politico.

Il noto politologo britannico David Beetham, nella sua fondamentale monografia “Legittimazione del potere” (*Legitimation of Power*), alla fine del secolo seguente – di fronte alla crisi del fine secolo, sempre legata al conflitto dei sistemi e dei modelli socio-economici, ma anche al cambiamento rivoluzionario dei mezzi di produzione – nota che, pur essendo fondamentale e molto argomentato, il concetto di legittimità di Weber ha oscurato la successiva analisi politica del concetto, limitandosi solo alla razionalità e ai valori, tuttavia intangibili e non sempre identificabili. Mentre gli aspetti di legalità e dell’aderirsi alle regole rimangono, secondo Beetham, trascurati.

David Beetham scopre che legittimità non giace esclusivamente nell’obbedienza dei sudditi (sottoposti, cittadini, comunità popolari, ecc. a dipendenza dell’epoca) ma pone certi limiti anche sulle azioni del potere. Il limite di ciò che potrebbe essere tollerato dalla gente, se si ha un regime di soppressione e il limite dell’assenza dell’azione fino al quale la comunità sosterrà il potere, se si ha un regime democratico. Anche se Beetham è completamente convinto che nei momenti critici e di frattura politica la legittimità diventa sempre più significativa, pur non diventando più concretizzata con essi. Se non obbedienza, legittimità è piuttosto il voto di fiducia, tangibile quando viene a mancare.

Inoltre, Beetham ha fatto un grosso tentativo di categorizzare oggettivamente la legittimità evitando la focalizzazione sulle credenze e sulle percezioni soggettive ed anche la parte normativa e quella del morale (quando il legittimo è un fenomeno giustificato secondo il morale). Così l’approccio di Weber alla legittimità che si focalizza sulla comprensione filosofica dei confini del permesso e della concezione del potere e le tipologie

della leadership in uno stato o comunità, Beetham cerca di teorizzarla in modo concreto e distinguibile dalla muta obbedienza soggettiva, individuandone i livelli e le dimensioni: *The account I have given seeks to distinguish a properly social-scientific judgement about legitimacy-in-context from both misleading Weberian strategy of reporting people's belief in legitimacy on the one side, and the normative-philosophical project of elucidating independent criteria of justifiability, or ideal conditions for consent on the other*⁴⁹.

*Actions ranging from non-cooperation and passive resistance to open disobedience and militant opposition on the part of those qualified to give will in different measure erode legitimacy, and the larger the numbers involved, the greater this erosion will be. At this level, the opposite of negative of legitimacy can be called delegitimation*⁵⁰.

Beetham propone tre dimensioni di legittimità con le apposite forme dell'assenza di legittimità, che ne servono da criteri. Il primo livello di legittimità consiste in conformità alle leggi ed al livello base viene strumentalizzato dalla legalità come criterio principale e la violazione delle regole, estendendosi verso la giustificabilità delle regole come il successivo progressivo livello legittimante in uno stato, quando le opinioni vengono condivise da tutti i membri della comunità politica. Al secondo livello non necessariamente i principi di legalità e conformità alle leggi non possono perdere i loro valore, per quanto lo so sia motivato dalla coscienza condivisa. I cittadini che non votano si subordinano al potere comunque nell'insieme delle sue pratiche, comportamenti accettati e *polity*. Il voto o il fatto di non votare (non poter o non dover votare) non sufficiente per concludere che si ha una legittimità, per quanto l'obbedienza e il rispetto delle norme giuridiche e politiche persista.

Il terzo elemento nell'analisi di Beetham è il consenso e la sua manifestazione. Non necessariamente la democrazia liberale preveda un consenso più solido rispetto agli altri regimi. Pertanto, la concettualizzazione di Beetham è indipendente dai regimi politici. Analogamente, come nota Giglioli, al livello di base (*micro level*) e al livello della quotidianità politico-istituzionale il parlamento e altri elementi di rappresentanza politica non sono i nodi essenziali per un legame con il cittadino. In questa ottica la legittimità burocratica, amministrativa prende le sue radici, ispirate all'epoca da Max Weber.

La strumentalizzazione di Beetham è pratica per quanto offre, accanto ai criteri di legittimità, anche una gamma di misure per verificarne la mancanza.

⁴⁹Beetham, D. (2013). *The legitimation of power*. Palgrave Macmillan. P. 14.

⁵⁰ Idem. P. 19.

<i>Criteria of legitimacy</i>	<i>Form of Non-legitimate Power</i>
Conformity to rules (legal validity)	Illegitimacy (breach of rules)
Justifiability of rules in terms of shared beliefs	Legitimacy deficit (discrepancy between rules and supporting beliefs, absence of shared beliefs)
Legitimation through expressed consent	Delegitimation (withdrawal of consent)

David Beetham lo definisce come “*self-confirmatory circle between rules of power and the process of their legitimation*”⁵¹, ereditando la visione di Max Weber, riguardo all’aspetto della moralità del potere. La natura normativa di legittimità è unita al diritto, dove le norme e la giustificabilità delle norme codificatesi nella giurisprudenza hanno un’origine normativa, ovvero quella legata alla comprensione condivisa del giusto. La legittimità, invece, secondo David Beetham, avrebbe anche un lato morale, ovvero si riferisce non a ciò che previsto dalla legge, ma proprio a quello che deve essere previsto dalle leggi. Ed è l’aspetto centrale della legittimità.⁵² Quindi, la difficoltà metodologica per distinguere il legale dal legittimo si risolve solo in parte nelle lenti della filosofia del diritto, mentre le scienze politiche, il cui scopo è interpretare il potere come tale, indipendentemente dalla legalità delle azioni politiche, propongono una visione più flessibile del concetto. Le regole, che costituiscono l’essenza del diritto e del legale, sono il frutto dello stesso accordo, che riesce a spiegarne le radici. E tale accordo non è separabile in sostanza dal principale corpo di leggi, ma rappresenta anche la particolarità dell’ambiente in cui le regole sono nate. La legittimità, invece, scompare lì dove non è più presente l’elemento di contenimento – sia per via giuridica, che per via di soppressione militare (il caso del Patto di Varsavia che si scioglie informalmente dopo la decisione sovietica sul ritiro di truppe). Quindi, la legittimità dipende anche della volontà di legittimarsi espressa dal potere e rivelatasi nelle azioni con le capacità di farlo. Questo passaggio è utile per comprendere meglio la natura del potere, secondo Beetham, ma non solo – di analizzare la natura della legittimazione.

⁵¹Beetham, D. (2013). *The legitimation of power*. Palgrave Macmillan. P. 97.

⁵²Idem. P. 5.

L'altro lato della legittimità – quello della restrizione delle libertà di manovra, benevolmente accettata dai governati per via di un mutuo accordo negli interessi dei subordinati⁵³. L'importante è che qualsiasi restrizione richieda una spiegazione esplicita, ovvero una modalità esogena di legittimazione in modo che il destinatario sia consapevole del cambiamento di tale accordo. Comunque, non è sempre visibile e temporaneo l'aggiornamento dell'accordo, che, per esempio, si ha nell'Unione europea. In questo caso la restrizione consiste negli indicatori macroeconomici e sociali, la cui soglia è assolutamente insuperabile, mentre la restrizione nelle libertà macroeconomiche è ripetutamente spiegata e legittimata con l'apposito discorso giustificante, alcune misure politiche rimangono oscure e vengono percepite con un grado di conflittualità con la sovranità nazionale. Ciò che è accaduto con le misure dell'austerità raccomandate nei paesi membri colpiti dalla crisi, che ha suscitato le dinamiche che si interpretano piuttosto come la crisi di legittimità.

*It is precisely relations of power over others that raise the most central question of legitimacy for normative philosophy and social science alike: that of cooperation with, or obedience to the powerful.*⁵⁴

All the means of social power possess a primary legitimacy in so far as they are determined by rules.<...>What distinguishes authority from the power over others <...> is the relationship between the dominant and subordinate itself that is specified by the rules. <...> The main bases of means of power involve exclusion from and access to necessary material resources, activities or skills and positions of command, i.e. property, the division of labor and authority respectively.

Quindi, l'esclusione e l'accesso sono le fondamentali caratteristiche per la decomposizione della legittimità. Altrettanto fondamentale è la capacità di produrre le apposite regole per una governance che risponda ai prerequisiti:

*The power relations involve negative features – of exclusion, restriction, compulsion, etc. – which stand in need of justification of the powerful are to enjoy moral authority as opposed to merely de facto power or validity under a given system of law.*⁵⁵

Ma la caratteristica che molto spesso viene ommessa nelle concettualizzazioni della legittimità è quella di una obbligatoria presenza degli interessi sia di governare

⁵³Beetham, D. (2013). The legitimation of power. Palgrave Macmillan. P.45.

⁵⁴Idem. P. 47.

⁵⁵ Idem. P. 57.

legittimandosi che essere governati legittimando i governanti. Beetham sottolinea che l'assenza di interesse equivale a una debole o mancante legittimità, che serve da base per giustificare il potere.

Quindi, le regole, il contesto sociale, la restrizione e, il più importante l'interesse e capacità sono i mattoni della legittimità come fenomeno, mentre il discorso, la giustificazione, la spiegazione degli accordi nel sistema politico sono gli elementi della legittimazione come processo continuo. Le circostanze e il contesto sociale sono i fattori per il grado di tolleranza presente in una comunità politica che non necessariamente esprime i propri interessi attraverso i meccanismi di partecipazione politica. Altrettanto sono legati il potere che non è separabile dalla legittimità ma separabile dal contesto sociale. Quindi, relatività è un'altra sfumatura della legittimazione⁵⁶:

The political domain is in a sense a control variable for the legal domain. The political sphere is itself the institutional sphere and guardian of that law; and there is no positive law beyond it to which it can appeal for its own validation⁵⁷.

Il deficit o la crisi di legittimità per Beetham si ha quando una comunità politica è priva o perde il suolo comune per la fiducia e la capacità di giustificare le regole e le norme proposte, ovvero quando le fonti di legittimazione non soddisfano il contesto sociale. Quando gli interessati di tutti gli aderenti sono serviti, secondo il posto che occupano nella differenziazione sociale, si ha il mantenuto grado di legittimità. Appena un gruppo cessa di essere servito negli interessi di riguardo, spunta il disaccordo. Quindi, anche nell'ottica proposta da Beetham vediamo che la rappresentanza politica e il parlamentarismo non sono gli elementi essenziali per la presenza di legittimità. Mentre la fonte di legittimità sarebbero gli subordinati con i loro interessi per quanto gli ultimi siano riconosciuti e anche liberi di formulare i propri interessi. Rispettivamente il polo dei meccanismi legittimanti cresce non limitandosi sulla rappresentanza.

Enfatizzando il fatto dell'autolegittimazione del potere (self-legitimation), Barker nota che "non di solo pane" si compone la struttura del sostegno politico. La stima, il valore dell'appartenenza del soggetti del potere (I vecchi sudditi e gli odierni cittadini), vogliono autorealizzarsi con il fatto stesso delle loro scelte di obbedirsi. Dal lato dei governanti,

⁵⁶Beetham, D. (2013). The legitimation of power. Palgrave Macmillan. P. 65.

⁵⁷Idem. P. 70.

intorno ai quali i vicini vassalli (pubblica amministrazione del '800 e del '900) e i soggetti governati la legittimazione assume un valore del processo continuo dell'autoriflessione dell'insieme degli atti e dei linguaggi. Inoltre, legittimazione all'interno della comunità dei governanti assume una grande importanza che Barker chiama coltivazione dell'identità governante, che viene praticata in varie forme e attraverso varie misure⁵⁸.

*Legitimation is the legitimation of an activity by describing, cultivating, and identifying it and its actor in a particular way: the more that people engage into activity, the more legitimation they are likely to engage in.*⁵⁹

*“Legitimation is necessary to subjects, not to cause them to obey, but to enable them to obey”.*⁶⁰ Lo stesso Barker, comunque, non nega la natura autosufficiente della legittimazione, cui necessitano piuttosto quelli che governano, svolgendo le attività legittimanti per chi governa attraverso i mezzi che governano. Tale logica propone una diversa visione di legittimità – un processo continuo di autoriflessione che non dipende dai destinatari della legittimazione stessa. Quindi, in questa ottica dei molteplici processi di tale riflessione d'identità accade attraverso i molteplici discorsi a entrambi i livelli – dei governanti e dei governati. Quindi, si ha una legittimità di definizione di se stessi, anziché giustificazione e giustificabilità di Weber e altri.

L'approccio ereditato da Barker si evolve negli studi dell'europeizzazione nei quali la narrazione europeista diventa essenziale, che porta in fin dei conti alla teoria dell'identità europea e le logiche di legittimazione attraverso la costruzione dell'identità. La detta coltivazione delle identità attraverso i governi seguita dalla legittimazione delle coltivate identità⁶¹. Il detto processo si svolge in continuazione.

L'autolegittimazione è più caratteristica nei regimi autoritari e nel mondo d'oggi persiste nelle monarchie con un valore simbolico del nodo integrativo della nazione (Regno Unito, Paesi Bassi e altre monarchie europee di oggi, dove non si parla di una soppressione e

⁵⁸Barker, R. (2001). *Legitimizing identities: the self-presentations of rulers and subjects*. Cambridge University Press. P. 50. “The cultivating of governing identity”.

⁵⁹Idem. P. 50.

⁶⁰Idem. P. 51.

⁶¹Idem. P. 74.

di obbedienza, ma si ha un simbolismo rispettoso). Inoltre, facendo riferimento agli studi del nazionalismo, Barker rileva il ruolo importante delle élite nel processo legittimante.

La legittimità di Barker prevede una legittimazione endogena (tra i governanti per i governanti) e quella esogena (per i consumatori esterni del discorso legittimante). La legittimazione della leadership nazionalista, secondo Barker, quasi completamente esogena⁶². Legittimità viene prodotta tramite un insieme di misure rivolte alla costruzione dell'identità.

La concettualizzazione di legittimità nella filosofia politica e storia delle dottrine va attraverso le lenti di teoria del discorso e di comunicazione, ma anche va accanto alle nuove forme di democrazia nell'età post-industriale. Specificamente, tale approccio è proposto da Jurgen Habermas cui comunicazione democrazia deliberativa è basata sulla sfera pubblica e il discorso pubblico come gli spazi dove essa fruisce e può essere rintracciabile. La legittimità di Jurgen Habermas è il prodotto di riflessioni sulla trasformazione sociale del secondo dopoguerra, ma anche la riflessione e rilettura approfondita dei classici filosofi, ossia Hegel, Kant, Rousseau e altri. Secondo il filosofo, Habermas, la legittimità è il concetto a doppio binario (*a two-track model of legitimacy*).

*The democratic legitimacy of national governments depends on their ability to secure the material preconditions of citizens' enjoyment of their rights: unless citizenship also "pays off" in terms of social, ecological and cultural rights, democratic governments are in danger of losing legitimacy in the eyes of their subjects*⁶³. <...> "Social welfare compromise" is now being undermined by economic globalisation, and the resulting threat to democratic legitimacy can be averted only through corresponding reforms of the international political system.

Soprattutto indispensabile è capire che lettura di legittimità secondo Habermas non va allineata dalla sua visione di democrazia. Perciò anche le analisi e teorie della democrazia moderna, già a partire da De Taucquville e altri classici politologi come Dahl, per esempio, sarà sempre una lettura fruttuosa per chi vorrebbe comprendere le logiche legittimanti delle società occidentali contemporanee. In questo lavoro non entriamo nel dibattito sulle forme e prerequisiti della democrazia, che appesantirebbe la ricerca con più oscurità teorica,

⁶²Barker, R. (2001). Legitimizing identities: the self-presentations of rulers and subjects. Cambridge University Press. P. 61.

⁶³Beetham, D. (2013). The legitimation of power. Palgrave Macmillan. P.199-200.

comunque, per tracciare la legittimità a doppio binario di Habermas, esporremo a breve la sua comprensione di democrazia. Democrazia cosmopolita è un immaginario in cui tutti gli stati-nazione sono idealisticamente democratici e compongono una comunità internazionale democratica a più livelli della *governance* mondiale:

*This account of democratic legitimation assumes that all of the agents concerned – national citizens, national governments, the regional regimes and major powers, and the United Nations – would have to undergo changes in their identities, and hence in their understandings of their political roles and obligations. National citizens would have to overcome their nationalistic mindsets and come to view themselves as cosmopolitan citizens who have obligations to their fellow human beings throughout the world.*⁶⁴

La democrazia cosmopolita di Habermas considera la legittimazione del diritto e attraverso diritto di essere pratiche realizzabili non solo all'interno di uno stato, ma anche al di fuori di esso – al livello sovranazionale:

*The legitimizing or rationalizing force of law, he argues, is not confined to the state but can also apply in principle to political institutions or networks that are not organized as states, such as the treaty-based organizations and regimes of International system.*⁶⁵

Riguardo alla legittimazione sovranazionale Habermas sostiene essa possa accadere istituzionalizzandosi dalla volontà della cittadinanza organizzata⁶⁶. Da criterio di validità su questo livello viene proposta la giustizia del compromesso negoziato (e non validità democratica delle norme e delle leggi). Attraverso l'opinione pubblica globale che servirà da portavoce della comunità cosmopolita dei cittadini, la legittimazione internazionale e globale avrebbe, secondo lo strumentario analitico di Habermas, ottenuto la trasparenza e giustizia riguardo alle problematiche del riguardo, tra cui diritti umani, questioni ambientali. Tra i media professionali e gli esperti, il circuito della comunicazione globale verrà sostenuto. E quindi, tale legittimazione risulta indiretta, mediata e assistita dai mittenti e dei portavoce.

It is striking that when discussing democratic institutions at the level of the state Habermas stresses the republican credentials of his procedural model, whereas when he

⁶⁴Beetham, D. (2013). The legitimation of power. Palgrave Macmillan. P.212.

⁶⁵Jürgen Habermas: Key Concepts. Edizione di Barbara Fultner. Acumen, 2011. P. 206.

⁶⁶Idem. P. 211.

*discusses deliberation and decision-making in the future world organisations, he focuses almost exclusively on human rights and their interpretation.*⁶⁷

Il concetto della democrazia deliberativa di Habermas ha costituito la sua comprensione della legittimità intorno a tre idee principali: il discorso è la base della politica (1), il discorso politico è organizzato intorno agli istituti legali (2), l'istituzionalizzazione del discorso legale è dimostrativa di come la democrazia va organizzata (3). Come seguito, la comunicazione politica è fondamentale per i processi politici che servono da base per l'azione cooperativa, e per il sistema dei diritti che costituiscono tali processi politici.

*By maintaining two deliberative domains while connecting them, Habermas takes full advantage of their relative strengths. Weak public spheres permit flexible consideration of a wide variety of ideas and viewpoints without prejudice to their origin or the identity of the person expressing them. This form of discussion is “subject less” and diverse, deliberative in the very broadest sense of inclusion and openness. Strong public spheres have symmetrical and synergic strengths. They require generalizability in public justification, ensuring that deliberation produces laws acceptable to all who might be affected by them.*⁶⁸

Deliberazione si basa sui diritti cui sono aderenti i cittadini. Il sistema di cooperazione in una comunità politica è stabilito dalle leggi e diritti. Habermas nota che non tutti i cittadini hanno un accesso pari al potere usufruire i propri diritti di partecipazione. Non di meno importanti sono i mezzi e i canali di comunicazione e d'integrazione nella comunità. Lo statuto speciale di un cittadino do poter partecipare ed essere incluso nella vita della comunità politica comprende i seguenti diritti: il diritto alle pari libertà, alla partecipazione in una comunità politica, il diritto di rivendicare, il diritto di pari opportunità di partecipazione alla vita politica e il processo legislativo, il diritto alle pari opportunità di accedere ai nominati diritti.⁶⁹ I diritti sono derivanti dalla prassi democratica e, secondo, Olson: “*As such, this system of rights self-referentially creates the grounds for its own legitimation*” (ibid). Comunque, il concetto del discorso non viene articolato nell'insieme dei diritti dei cittadini della comunità politica, mentre ne è la base e il nodo costituente il potere comunicativo:

⁶⁷ Jürgen Habermas: Key Concepts. Edizione di Barbara Fultner. Acumen, 2011. P. 218.

⁶⁸ Olson (2013). In: Jürgen Habermas: key concepts / edited by Barbara Fultner Durham: Acumen. P. 149.

⁶⁹ Idem. P. 144-145.

*Communicative power is a discourse-theoretic equivalent of the will of the people. It takes the idea of popular sovereignty through a linguistic turn, functioning as constituting power. <...> Communicative power constitutes sovereignty by synthesizing social agreement for such regimes and ensuring that this agreement expresses generalizable interests.*⁷⁰.

Jurgen Habermas si riferi anche al concetto della crisi sistemica, la quale accade nel caso di un mancante elemento sostanziale per la sussistenza del sistema intero. A tale proposito l'aspetto comunicativo risulta come pietra angolare per la comprensione di qualsiasi crisi, che regola e influenza l'attitudine al sistema intero. Interpretando la visione sistemica – nel nostro caso si parla dei sistemi politici complessi – dalla prospettiva multinazionale (quella del federalismo) e dalla sovranazionale comunitaria, quando gli elementi del sistema si moltiplicano, abbiamo adottato l'approccio della partecipazione e della comunicazione come nodi di legittimità. Accanto alle leggi e i diritti, che sarebbero i mattoni dello stesso sistema.

La strumentalizzazione della legittimità politica sovranazionale può ricevere uno sbocco dagli studi del diritto costituzionale. Il costituzionalismo debole (*weak constitutionalism*) è la teoria proposta da Joel L. Colon-Rios per proporre una nuova logica di conciliare la democrazia, il costituzionalismo e la partecipazione del popolo (*peoples*) non solo nel processo di formulazione, approvazione ed emendamento di una costituzione, ma anche nei processi politico-istituzionali che seguono dopo. L'ultima tattica viene rivelata come prevalente sulla tradizionale visione delle politiche costituzionali con l'esclusività e un insieme di mezzi protettivi contro un facile emendamento. Mentre il costituzionalismo debole si pone sull'abilità flessibile del popolo di partecipare al processo politico, garantita istituzionalmente: *“relies on the people’s flexible ability institutionally guaranteed”* <...> *“weak constitutionalism seeks to leave the door open for future constituent activity”*⁷¹. Da questa prospettiva la costituzione non è più una cosa intatta e solida, ma serve da un piattaforma per eventuali cambiamenti in una comunità politica, provvederci la capacità partecipativa.

⁷⁰Olson (2013). In: Jurgen Habermas: key concepts / edited by Barbara Fultner Durham: Acumen. P. 149.

⁷¹ Colón-Ríos, J. I. (2012). *Weak Constitutionalism: Democratic legitimacy and the question of constituent power* (Vol. 1). Routledge. P.10.

La teoria del costituzionalismo debole deriva dalla comprensione della democrazia quale elemento essenziale per la legittimità democratica. Secondo questo approccio, la legittimità nel diritto costituzionale, ma anche nella teoria politica, per quanto siano vicini a questo proposito, è derivante dalla democrazia costituzionale, ovvero dai principi, norme ed effettivamente, istituzioni. È un approccio alla democrazia che viene formalizzata tramite le costituzioni, ovvero gli accordi tra i partecipanti del sistema, che sono temporaneamente rinnovabili in un contesto democratico con la possibilità di accederci in qualsiasi momento:

This democratic aspect of constituent power, which requires the direct participation of citizens in the production of the fundamental laws, is connected to the democratic legitimacy of a constitutional regime in important ways: to say that a particular constitution enjoys democratic legitimacy is to say that it provides an opening for constituent power to manifest when important constitutional transformations are needed.⁷²

Questa ottica munisce di un strumentario nuovo che potrebbe rappresentare un nuovo sbocco degli studi del costituzionalismo e legittimità democratica.

La domanda se sono legati o meno la questione sociale e legittimità non è nuova ed è il centro di numerose teorie che riguardano il sostegno politico, tra cui la più nota è il patto sociale o il contratto sociale. I tentativi di empiricamente evidenziare e misurare del legame tra il sostegno politico e la legittimità e il welfare o altre misure realizzate dagli attori politici per garantire la lealtà sono molteplici ma non indiscutibili. Per via dei mezzi dell'analisi politica e istituzionale è, comunque, possibile identificare i marcatori di comunicazione e la percezione del sistema risultante di essa.

Il legame tra i cittadini e lo Stato va accanto al discorso della costruzione di uno stato oppure un'unità statale, ricostruzione dopoguerra e post-conflitti guerrieri, come, per esempio, quello in Sri Lanka. Il paese ha ereditato il sistema della protezione sociale, onnipresente e ramificato, per poter coprire tutte le comunità locali presenti. Inoltre, gli incentivi sociali per gli impiegati dallo Stato e i pubblici ufficiali – tipicamente caratteristici per la politica socialista – hanno anche persistito dopo il cambiamento del regime. Questo medesimo sistema conservatosi durante il regime militare ha persistito anche nella nuova era

⁷² Colón-Ríos, J. I. (2012). Weak Constitutionalism: Democratic legitimacy and the question of constituent power (Vol. 1). Routledge. P.109.

di state-building post conflittuale. La ricerca empirica del caso Sri Lanka⁷³ è basata sull'affermazione che qualsiasi interazione con i rappresentanti dalle autorità accade in seguito dal diritto di cittadinanza, ovvero il diritto di accedere l'assistenza sociale o altro tipo di protezione garantita a un individuo. Questo tipo di interazione costituisce la base del contratto sociale, che è soprattutto tangibile nei momenti di formazione dello Stato o di ricostruzione di uno Stato. L'idea di approcciare la legittimità secondo i livelli istituzionali dell'amministrazione è costruttiva, pensando ai servizi sociali prestati dallo Stato, quando i cittadini, da clienti, sono serviti dalla pubblica amministrazione. In tale modo, si formano le percezioni di uno Stato, derivanti dal livello base della *governance*. Evidenziata empiricamente, la percezione dello Stato è un componente della legittimità che ha anche a che fare con l'opinione pubblica e le ricerche sul supporto politico. In questo senso la legittimità appare immediata a prima vista, e comunque, è difficilmente misurabile ed empiricamente definibile. Si ha, quindi, un'altra metodologia degli studi di legittimità – la legittimità della performance -, ossia la legittimità legata alla qualità dei servizi provvisti dallo stato e il fatto di aver mantenuto le promesse. I programmi di sicurezza sociale in questa prospettiva risultano, per quanto siano indirizzati a giungere il cittadino.

Altrettanto importanti sono, per la ricerca del sostegno sociale, non solo la percezione degli attori istituzionali e lo Stato come tale, ma anche l'attitudine all'idea del welfare e del benessere comune, implementata attraverso i programmi statali. Lo Stato sociale e il suo legame con la natura del sostegno politico era affrontato nella teoria del diritto, storia dello stato e anche nella sociologia. Uno dei tentativi più recenti proviene dagli studi sociologici che hanno perfino posto la domanda se davvero il welfare sia legittimo, ovvero accettato ugualmente da tutti i partecipanti del sistema, e per quanto sia possibile misurarlo. Le categorie di *overuse* e *underuse* sono state introdotte per misurare la penetrazione del welfare nella struttura del sostegno politico e la partecipazione politica nei singoli paesi europei:

Whereas normative ideas about the overuse of benefits are mainly influenced by people's political ideology and the selectivity of the redistribution system, ideas about the effectiveness of benefits are mainly influenced by people's institutional trust, the quality of the welfare state and the economic context. We conclude that critical attitudes toward the

⁷³Godamunne, N. (2015). The role of social protection in state legitimacy in the former conflict areas of Sri Lanka. CEPA Research Report. Accesso: http://www.securelivelihoods.org/publications_details.aspx?resourceid=361.

*welfare state have multiple dimensions and can be both substantive and procedural in nature.*⁷⁴

L'analisi dell'attitudine verso il welfare in uno stato viene basato sul principio di giustizia redistributiva e procedurale⁷⁵. Lo studio sostiene un'assenza generale delle evidenze empiriche sull'attitudine ai programmi di welfare nell'ottica di stabilità politica e di sostegno politico del potere incumbente.

*European people strongly support the state's provision of welfare but are critical about the process through which that provision takes place, especially with respect to targeting benefits to the people who belong to the (perceived) target population. If we want to make claims about the social legitimacy of welfare states, we should examine these critical perceptions of the mis-targeting of benefits more closely.*⁷⁶

1.2. La concettualizzazione della legittimità nelle relazioni internazionali

La strumentalizzazione della legittimità avviene diversamente nelle relazioni internazionali e nel diritto internazionale. Gli elementi costruttivi di tale approccio metodologico sono gli attori nazionali, ovvero le nazioni, le organizzazioni internazionali e un insieme di questi due che compongono una rete politica transnazionale. Il processo decisionale globale avviene attraverso canali di comunicazioni accessibili a tutti gli attori coinvolti in qualsiasi momento di tempo, quindi la legittimità internazionale richiede anche delle condizioni specifiche per rendere il processo trasparente, democratico e garantire la responsabilità e aderenza al sistema internazionale che fonda la terza dimensione fondamentale della legittimità internazionale.

⁷⁴Roosma, F., van Oorschot, W., Gelissen, J. (2014). The weakest link in welfare state legitimacy: European perceptions of moral and administrative failure in the targeting of social benefits. *International Journal of Comparative Sociology*, 55(6), 489-508.

⁷⁵ *La giustizia procedurale fa appello alla percezione dal pubblico Europeo che i sistemi del welfare nei loro paesi hanno alto livello di burocrazia e basso livello di efficienza.* Idem. P. 490.

⁷⁶Roosma, F., van Oorschot, W., Gelissen, J. (2014). The weakest link in welfare state legitimacy: European perceptions of moral and administrative failure in the targeting of social benefits. *International Journal of Comparative Sociology*, 55(6), 489-508.

La legittimità internazionale si estende sui molteplici tragitti di comunicazione, ma è anche vero che certi valori condivisi dagli attori coinvolti costituiscono il sistema internazionale, rendendolo legittimo:

*The legitimacy of international organizations was sought on the basis of externalized values, the goals and mandates these values justified, and the ability of the organizations to achieve them. In the process not only was the legitimacy of the international organizations grounded, but also the overall legitimacy of the international system itself as envisioned by the major powers.*⁷⁷

Nelle relazioni internazionali anche come nel diritto internazionale il concetto di legittimità è approcciato da una prospettiva ben diversa, ovvero, basata sulle leggi e trattati internazionali nell'ambiente degli attori internazionali, composti dagli stati nazioni, organizzazioni internazionali – non-governative e intergovernative, – singoli esperti autorevoli. La legittimità dalla prospettiva non si limita all'accettazione delle norme e alla conformità alle regole elaborate e approvate da tutti gli attori coinvolti, ma viene arricchita dalla complessità del regime internazionale e delle questioni che lo compongono. Una varietà dei sistemi internazionali coesistono nella complessità di tali processi politici e comunicativi.

Una delle definizioni classiche del legittimo nel diritto internazionale appartiene a Thomas M. Franck, uno noto accademico, secondo il quale:

*Legitimacy refers to the inherent capacity of a rule to encourage states to comply.<...>Legitimacy is used here to mean that quality of a rule which derives from a perception on the part of those to whom it is addressed that it has come into being in accordance with right process. Right process includes the notion of valid sources but also encompasses literary, socio-anthropological and philosophical insights.*⁷⁸

Comunque, tale prospettiva quasi sempre viene idealizzata sulle carte mentre in realtà numerose restrizioni e limitazioni istituzionali pongono impedimenti allo status quo.

⁷⁷Coicaud, Jean-Marc. International organizations, the evolution of international politics, and legitimacy. // in *The Legitimacy of International Organizations*, UNU, 2001. P. 519.

⁷⁸Franck, T. M. (1988). Legitimacy in the international system. *The American Journal of International Law*, 82(4), 705-759.

Nel corpo di studi internazionali gli Stati nazionali, per quanto ugualmente sovrani e in possesso degli identici diritti e obblighi nell'arena internazionale, aderiscono alle iniziative e documenti internazionali componendo in tal modo le reti politiche globali⁷⁹. L'aderenza o non-aderenza alle regole e alle procedure di tali reti (il Protocollo di Kyoto, il Processo di Kimberley, le convenzioni dell'ONU e delle altre organizzazioni internazionali) compone la legittimità internazionale, che si basa, in tal senso, sulla legittimità giuridica e la legittimità della filosofia del diritto.

Il rispetto o meno di una regola, codificata nella legge dipende sempre dall'aspetto morale e normativo, ovvero per quanto essa possa essere considerata giusta per tutti o giusta per una persona. Quali sono i limiti che una persona fisica o giuridica considererebbe accettabili per la propria libertà e il perseguimento di propri interessi? L'identico approccio viene estrapolato sulla dimensione con gli stati nazione come attori. Se uno Stato considera un trattato o convenzione internazionale, pur avendolo firmato e perfino ratificato, non giusto e non corrispondente ai propri interessi il patto, trattato o convenzione cessa di essere legittimo a pieno termine per tutti gli attori aderenti.

Sul caso dell'infrastruttura istituzionale della protezione internazionale d'ambiente Joyeeta Gupta analizza il concetto di legittimità e le limitazioni sull'efficienza nelle azioni congiunte delle nazioni che si sono accertati con gli anni. Negoziazione delle decisioni o delle convenzioni alle volte accade ai diversi livelli di conoscenza del problema, alla mancata o insufficientemente formulata posizione nazionale sulla questione, che, come risultato, suscita il diverso grado di aderenza e responsabilità alle norme che gli attori internazionali sono capaci di investire:

*The lack of coherent and consistent practices may reduce the compliance pull of the regime. This absence is accentuated by the tendency of negotiators to divide environmental problems into many different sub-issues, to deal with each issue separately and according to different principles, and to resolve differences with side-payments that may lead to inconsistent behavior.*⁸⁰

⁷⁹Stone, D. (2008). Global public policy, transnational policy communities, and their networks. *Policy studies Journal*, 36(1), 19-38.

⁸⁰Gupta J. Legitimacy in the Real World: a Case Study of the Developing Countries, non- governmental organizations, and climate change. // *in: The Legitimacy of International Organizations*, UNU, 2001. P. 506.

Secondo l'autore le questioni ambientali internazionali sono talmente diverse dall'insieme delle altre questioni internazionali per vari motivi. Prima di tutto, viene enfatizzato che il consenso internazionale sulle questioni ambientali prevale sul consenso sulle questioni domestiche. Il diritto ambientale tratta inevitabilmente le questioni che entrano nella giurisdizione domestica, inoltre, molte delle quali non sono pienamente controllabili dai governi⁸¹. Per esempio, la riduzione dei livelli di emissione di anidride carbonica imposta ai paesi dalle convenzioni internazionali con l'obbligo di aderirsi sono raramente differenti per i paesi più sviluppati e i paesi in via di sviluppo, ciò richiede più preparativi e sforzi dagli ultimi, che, come esito, cessano di rispettare le regole per mancanza di risorse o per la complessità dei requisiti imposti.

Sull'esempio delle relazioni internazionali vediamo che la legittimità è rintracciabile e può svolgere una funzione pratica, ossia marcare la fattibilità e successo delle iniziative internazionali, anche stabilire i rapporti tra gli attori.

La strumentalizzazione della legittimità internazionale proposta da Franck, sempre nell'ottica della filosofia del diritto, include quattro componenti principali, ovvero la determinatezza, la validazione simbolica, l'aderenza e la coerenza. Le stesse sono gli indicatori di legittimità internazionale, cui mancanza non permette di parlare a una legittimità a tutti i requisiti. Il concetto si basa sulla *regola* come il punto di partenza di qualsiasi riflessione teorica nel diritto:

The legitimacy of a rule, or of a rule-making or rule-applying institution, is a function of the perception of those in the community concerned that the rule, or the institution, has come into being endowed with legitimacy: that is, in accordance with right process. <...> Rule legitimacy; that is, by approaching dynamic social forces through those rules which the society chooses to obey or to regard as obligatory.

Le regole e norme in una comunità definiscono gli standard di comportamento e di interazione all'interno della stessa comunità, che permettono di definire la conformità, escludere il fatto di giustificare la non conformità. Pertanto, secondo Franck, il grado di legittimità di una regola consiste nella sua determinatezza, appositamente comunicata e

⁸¹Gupta J. Legitimacy in the Real World: a Case Study of the Developing Countries, non- governmental organizations, and climate change. // in: The Legitimacy of International Organizations, UNU, 2001. P. 507.

universalizzata.⁸² Mentre la coerenza equivale al rispetto delle regole nella loro piena e letterale interpretazione, applicata consistentemente.⁸³ La validazione simbolica, invece, corrisponderebbe al fatto di dimostrare il rispetto delle regole, spesso è legata ai riti e procedure solenni, cui scopo è quello di validare le autorità internazionali:

*Ritual is often presented as drama, to communicate to a community its unity, its values, its uniqueness in both the exclusive and the inclusive sense.*⁸⁴

Rinforzamento di legittimità nella comunità internazionale tra gli attori tra cui gli uni sono economicamente più forti mentre gli altri di meno accade anche attraverso i meccanismi sovranazionali di distribuzione dei fondi di sostegno allo sviluppo. Secondo Franck, per non compromettere i paesi più deboli mettendoli in posizione inferiore gli istituti come il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite e simili sono stati stabiliti per sborsare gli aiuti finanziari come mediatore effettivamente riconosciuto da tutti gli attori.

*The distribution of benefits by a global agency, with its own officials and symbols, also helps to create a sense of social solidarity—a primitive version of loyalty—between recipients (both persons and governments) and the international system (the "United Nations Family") of which the donor agency is a part, rather in the same way as did the Aztec rulers' ritual distribution of foodstuffs to subjects. This symbolic, as well as utilitarian, function of multilateral, institutionalized benevolence is familiar to anthropologists and sociologists who study the formation of national societies*⁸⁵

La legittimazione nell'arena internazionale avviene attraverso rappresentanze diplomatiche e portavoce che parla in nome della nazione altrove. Frank lo legge nei titoli e onoranze prestatigli agli ambasciatori (*ambassadors extraordinary and plenipotentiary*) assegnati l'immunità diplomatica e altre regalie. L'atto di simbolismo per cui sono eseguiti certi riti diplomatici tra le nazioni (le lettere credenziali consegnate sull'arrivo nel nuovo loco di missione) costituiscono il processo di legittimazione internazionale, senza il quale l'accettazione pubblica e ufficiale non è stata mai immaginabile sin dai tempi delle tribù.

⁸² Franck, T. M. (1988). Legitimacy in the international system. *The American Journal of International Law*, 82(4), 705-759. P. 725.

⁸³ Idem. P. 751.

⁸⁴ Idem. P. 726.

⁸⁵ Idem. P. 731.

L'Unione europea per rafforzare la propria immagine positiva tra i terzi paesi ha cominciato a costruire una rete del servizio diplomatico europeo con una figura di portavoce, ministro per gli esteri e altri aspetti simbolici che fanno parte del rito legittimante esterno. Il Servizio europeo per l'azione esterna. Non di meno simbolica è oramai la classica lettura dell'Unione europea come forza normativa della pace e cooperazione che attraverso le procedure di coinvolgimento cooperativo nel Terzo Mondo ha creato l'immagine positiva del progetto europeo.⁸⁶

La coerenza di legittimità internazionale, la terza caratteristica marcata da Frack, consiste nella dipendenza reciproca tra il simbolismo dell'atto legittimante di validazione e la determinatezza di una regola secondo la quale tale atto legittimante accade. L'esempio di riferimento sarebbero sempre le Nazioni Unite e il Capitolo IV che spiega i principi del riconoscimento di una nazione dall'Assemblea Generale dell'Onu.

*To recapitulate: an act of recognition, the symbolic validation of a state or regime, has the capacity to bestow, symbolically, rights and duties on the recognized entity when, but only if, it is done in accordance with the applicable principled rules and procedures. Such pedigreed recognition, and its corporate UN equivalent, is everywhere accorded great weight.*⁸⁷

Pur essendo state sottoposte all'atto simbolico dell'ammissione alle Nazioni Unite, le repubbliche sovietiche Bielorussia e Ucraina effettivamente non acquistarono sovranità e caratteristiche degli stati indipendenti per la mancata coerenza tra il lato simbolico, la determinatezza delle regole e l'accordo generale di tutti gli attori interessati coinvolti sulla giustificabilità dell'evento, decisione, soluzione o altro. Inoltre, per essere considerata e riconosciuta coerente da tutte le parti, tale regola va garantita di essere ugualmente applicata in tutti i casi:

Coherence, in this sense, is fundamental to understanding why a rule text has sufficient legitimacy to affect the conduct of states. The power of coherence to validate derives from the phenomenon we have already identified: that the status of states is symbolically validated by admission into the community of states. It is by symbolic recognition of their membership in that community that states are confirmed in their equal

⁸⁶Sul discorso del potere normativo d'Europa. Manners, I. (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms? JCMS: Journal of common market studies, 40(2), 235-258.

⁸⁷Franck, T. M. (1988). Legitimacy in the international system. The American Journal of International Law, 82(4), 705-759.P. 740.

*capacity for rights and obligations. Coherence derives from—is the operational manifestation of—that community of rules.*⁸⁸

Secondo Franck, questa caratteristica di legittimità internazionale andrebbe considerata come chiave. L'autore analizza la divergenza tra gli approcci usati durante la conferenza di pace di Versailles dopo la Prima guerra mondiale e l'applicazione del principio di determinatezza etnica su tutto il continente europeo, che però, fu implementato parzialmente solo sui territori dei "vincitori", mentre nel risolvere i conflitti territoriali tra i non-vincitori fu applicato un principio diverso. Analogamente, il coerente principio di autodeterminazione venne applicato dopo la Seconda guerra mondiale. Col tempo dopo esser stato applicato su tutti i territori coloniali, comunque, il principio è stato violato dagli ex-stati coloniali verso minoranze etniche, religiose e economiche sui loro territori. Quindi, applicato in un modo incoerente, il principio di autodeterminazione cessa di essere coerenza e godere una legittimità universale, come lo ha evidenziato il percorso dello state-building postcoloniale.

Legittimità del sistema internazionale e delle regole da esso prodotte non può essere garantita se non salvaguardata da un organo supremo, un punto di riferimento di autorità assoluta, una corte di principi legali, ma anche legali. Una regola o legge non può e non potrà essere universale e assoluta per tutti i partecipanti del sistema, se non garantita di un insieme delle regole e leggi secondarie che compongono la gerarchia di essa.

*A rule, in summary, is more likely to obligate if it is made within the procedural and institutional framework of an organized community than if it is strictly an ad hoc agreement between parties in the state of nature. The same rule is still more likely to obligate if it is made within the hierarchically structured procedural and constitutional framework of a sophisticated community rather than in a primitive community lacking such secondary rules about rules.*⁸⁹

A tale proposito, l'aderenza di un sistema delle regole e delle leggi farebbe possibile una replica di esse, in qualsiasi condizione e periodo di tempo, per quanto sia salvaguardato da un'autorità suprema, riconosciuta da tutti gli aderenti. Tali sarebbero il Congresso degli Usa, la non-scritta costituzione britannica, il Tribunale europeo per i diritti umani, la Corte

⁸⁸Franck, T. M. (1988). Legitimacy in the international system. *The American Journal of International Law*, 82(4), 705-759.P. 175.

⁸⁹Idem. P. 752.

di giustizia internazionale. Il punto di riferimento finale Franck richiama “*ultimate set of rules*”⁹⁰. L’importante che l’ultima regola di riconoscimento (*ultimate rule of recognition*) non dipenda da comportamento dagli attori, sia autoreferenziale e accettata per principio da tutti gli attori come prova della loro aderenza alla comunità. Sono le fondamentali norme e obblighi di statualità, che persistono anche nel caso della rotazione governativa in uno stato, o presidenza di un’organizzazione internazionale (l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite).

La globalizzazione ha creato una nuova necessità di instaurare il regime mondiale del *decision-making*. In tutte le istituzioni mondiali al tutti i livelli della *governance* coinvolti – locale, regionale, nazionale ed internazionale – non può mancare una certa responsabilità per rendere l’aderenza a qualsiasi decisione più valida, comprensibile e trasparente. Come risultato il concetto di legittimità si estende su sempre più variate dimensioni e aree. Per esempio, Bierman e Gupta concettualizzando la legittimità nell’ambito della *governance* del sistema mondiale, fanno notare che accanto alle istituzioni governative assumono più importanza istituzioni private e non-governative, reti transnazionali di coordinazione settoriale. Soprattutto nell’ambito dell’economia ambientale, protezione dell’ambiente, sviluppo dello spazio e ricerca scientifica di grandi dimensioni (come, ad esempio, il CERN di Svizzera). Tra la diplomazia scientifica, quando le relazioni tra gli stati sono in qualche senso mediate dalle reti scientifiche internazionali alle organizzazioni non-governative internazionali che, avvalendosi della proprio reputazione sull’arena internazionale, impongono valori e norme di comportamento e i modi della *governance*, alzando in tal modo il grado di responsabilità reciproca e legittimità esterna degli attori politici. Nelle relazioni internazionali legittimità si effonde con l’interdipendenza funzionale, soprattutto se si tratta della *governance* congiunta delle questioni ambientali, ma in generale, nel settore degli interessi privati o misti:

Spatial interdependencies affects accountability relationships also in transnational private governance systems which do not rely on traditional notions of national

⁹⁰Franck, T. M. (1988). Legitimacy in the international system. *The American Journal of International Law*, 82(4), 705-759.

*jurisdictions. In theory the citizen as recipient and adjudicator of decision-making power has been replaced by the social construct of the “stakeholder”.*⁹¹

Ovviamente, nel settore privato gli interessi degli attori coinvolti, quali hanno caratteristiche di subordinazione assolutamente diverse, sono più evidenti. Il cittadino come nozione classico nel sistema binario “stato – cittadino” viene sostituito in tale modello dalla nozione di “*stakeholder*”. Una molteplicità di tali attori in qualsiasi dimensione si evidenzia nella loro interdipendenza. L’interdipendenza diventa funzionale nel caso se si tratta di un settore con alto livella di competenza tecnica (ambiente, spazio, settore navale, etc.), mentre nei settori come diritti umani, cooperazione internazionale allo sviluppo la funzionalità appare meno evidente. Tra le altre caratteristiche della legittimità internazionale, accanto all’interdipendenza funzionale, ci sono anche l’interdipendenza spaziale, incertezza (dovuta alle informazioni o dati oggettivi sui quali giustificare la scelta o decisione politica) e l’interdipendenza temporale (legata alle incomprensioni e valori diversi tra le generazioni).

In alcuni settori nell’ambito internazionale il sistema della *governance* è prevalentemente democratico, mentre in alcune aree di competenza il processo decisionale della congiunta risulta più rigido, se non autoritario, come lo è nella *governance* di emergenze globali, ma anche nei processi dell’imposizione della pace, curati dall’Onu.

*Consensus rules maximize the procedural legitimacy of intergovernmental decision-making by giving all participating countries a voice. However, this increase in input legitimacy can reduce the overall performance and output legitimacy of the decision-making system. The collective accountability of governments in global decision-making hinges on the veto powers of a few countries that seek special benefits, pursue minority political agendas or reap economic benefit from non-decisions and a persistence of the status quo.*⁹²

La valutazione della responsabilità (*accountability*) nel presente modello di legittimità globale viene effettuata attraverso la lente di efficacia delle misure congiunte e dei risultati raggiunti. Comunque, tornando alla prospettiva della *governance* della terra, gli autori sostengono un altro schema decisionale per bilanciare meglio gli interessi di vari attori, ossia il voto della maggioranza qualificata. Il partenariato pubblico-privato e

⁹¹Biermann F., Gupta A. Accountability and legitimacy in earth system governance: a research framework. *Ecological Economics* 70 (2011), 1856-1864. P. 1858.

⁹²Idem. P. 1863.

coinvolgimento delle organizzazioni non-governative nel processo politico contribuisce al rafforzamento della responsabilità e legittimità nel processo decisionale intergovernativo.

Vorrei provvedere qui qualche osservazione conclusiva. Abbiamo visto le radici di legittimità nella teoria e filosofia politica. Ci sono due osservazioni assai indispensabili per la scelta del modello sociale come lente di approccio legittimità al livello sovranazionale. Prima di tutto, la legittimità si è attualizzata nella storia nei momenti di crisi e di trasformazione sociale, quindi è stata dibattuta per i motivi di disobbedienza e intenzione di rivoluzionare il regime politico-sociale in vigore, entrando in tal modo nella dimensione di delegittimazione. Presumiamo che qualsiasi trasformazione preveda la crescita della disobbedienza, mentre la vecchia legittimità viene contestata dalle nuove forze sociali o tramite nuovi canali di comunicazione o nuove priorità di sviluppo. Questo ci porta alla logica necessità di rivolgersi al modello sociale instauratosi nell'Europa novecentesca per comprendere le variazioni nel discorso legittimante ed estrapolando l'approccio al di sopra di uno stato.

Abbiamo visto che con l'avvenire dello stato moderno ed espansione dei nazionalismi europei le tattiche di legittimazione cambiarono. Le logiche basatesi intorno alla questione sociale e di coinvolgimento, integrazione sociale e territoriale delle nuove forze sociali e dei gruppi di massa comprendono anche legittimazione avente luogo durante un conflitto, crisi, decadenza del regime precedente. Dall'altro lato, il carattere dello state-building contemporaneo cambia, ed è non solo di natura nazionale, ma giunge i livelli superiori della *governance*, composta dalle unità governative, intergovernative, non-governative, delle reti globale politiche, catene di cooperazione, reti semi-organizzate e non strutturate, in tal modo cambia anche il processo di legittimazione. Lo stato-nazione scompare, lasciando palcoscenico alle unità multinazionali, alle minoranze etniche che godono sempre più rappresentanza (nuove forze sociali del fine del XIX secolo), diventando legittime a sé stante.

Negli realtà politico-istituzionali, come l'Ue, il classico modello per il concetto del deficit di legittimità, le nuove forme di legittimazione, canali e meccanismi di coinvolgimento, vengono implementate. E il conflitto ora sta nella sovranità divisa di

Habermas che trasloca e si applica non sulle classi sociali, non sui dominanti e sottoposti, ma sui livelli della *governance*.

La nostra attenzione sarà rivolta alle unità complesse con la sovranità condivisa, unità sovranazionali e multinazionali, che hanno portato avanti i progetti politici con un vasto elemento di ingegneria sociale ed istituzionale, ovvero l'Ue e l'Unione sovietica.

Applicare il modello di legittimazione al livello sovranazionale porrà certi ostacoli metodologici, consistenti nella natura di rappresentanza politica mediata (con delle competenze limitate del Parlamento europeo), nell'amministrazione tecnocratica con delle autorità tecnocratiche dell'Ue. Ma il secondo volto di legittimità (non quello di rappresentanza politica e di articolazione degli interessi politici attraverso i partiti) persiste: le sfide d'integrazione sociale e territoriale hanno mutato e non sono più del dominio esclusivo nazionale. Ciò si è fatto evidente con la crisi di migrazione odierna e con dei numerosi flussi migratori difficili da gestire ai livelli dei paesi-membri. Il modo di poter risolvere la nuova crisi di legittimazione – di cui abbiamo parlato nel terzo paragrafo – potrebbe essere ritrovato al livello politico-istituzionale superiore. A questo livello è già necessario occuparsi della crescente domanda sociale proveniente altrove – sia dai paesi, che dalle singole comunità. Ricercare sulle pratiche politico-istituzionali nella dimensione sociale al livello sovranazionale, avrà quindi, importanza per la risoluzione della corrente crisi di legittimità odierna, ma potrebbe anche essere applicate sulle altre unità sovranazionali nel caso di tale necessità oppure servire da modello istituzionale.

1.3. La legittimità dell'Unione europea e il dibattito del deficit democratico

L'Unione europea ha sperimentato i processi istituzionali mai testimoniati e analizzati prima. Il modello di tre pilastri comunitari implementato ancora negli anni della fondazione dell'Unione, è stato sottoposto a molteplici cambiamenti dovuti alle dinamiche interne ed esterne. Tra le dinamiche esterne va ricordata la famigerata crisi petrolifera, che ha lanciato un dibattito sulla revisione degli incentivi integratori, spingendo ed ha spinto altri paesi di accedere al progetto europeo. Ma anche gli altri crisi, tra cui la crisi dell'accettazione dell'allargamento dell'Est⁹³. La stessa crisi ha per prima evidenziato la necessità di uno sforzo comunitario nel prevedere a calmare oscillazioni economiche.

⁹³ Longo, M., Murray, P. (2015). *Europe's Legitimacy Crisis: From Causes to Solutions*. Springer.

Inoltre, negli stessi anni '70 l'Unione apre le porte alla Spagna, Grecia, Portogallo, paesi con una forte tradizione socialista e prevalentemente agrari all'epoca. Con ciò cresce il grado di divergenza in sviluppo, cambiando le statistiche al favore di un elevato livello di disegualianza socio-economica tra gli stati membri. Quindi, dalle dinamiche esterne, nascono quelle interne, accompagnate dal discorso legittimante di intensificare l'europeizzazione e la costruzione del mercato comune, che si conclude con l'approvazione del Patto di crescita e stabilità e l'Atto europeo unico. Entrambi i documenti entrano nello stesso discorso legittimante, quello di dover rafforzare gli istituti comunitari. Ed anche entrano nella cornice di misure guidanti la crescente dipendenza reciproca tra gli stati membri a concludersi nel 1993 con il Trattato di Maastricht.

Dalla prospettiva nazionale, la legittimità di uno stato, pur essendo difficilmente rintracciabile e posta in vari contesti politico-istituzionali e socio-economici, potrebbe essere strutturata e logicamente derivante dalle promesse politiche, *polity*, le misure politiche adottate e un muto accordo. Mentre al livello sovranazionale la legittimità assume un livello addizionale nella sua struttura di comunicazione ed è quello che la rende ancora meno tangibile, empiricamente definibile e misurabile. La struttura di comunicazione sovranazionale non è più immediata ma viene mediata dalle istituzioni sovranazionali, accompagnata dalla comunicazione al livello nazionale. Inoltre, non si devono escludere le progressive forze sociali e gli istituti della società civile, cui messaggi si riproducono a entrambi i livelli. Quindi, gli attori politici ed istituzionali, moltiplicandosi, contribuiscono a una rete di comunicazione molto complicata. Il destinatario dei messaggi politici risultano chiari e molto spesso trovano difficoltà di raggiungere il cittadino.

Nel caso dell'Unione europea questo problema, rese trasparente nel corso dei tre più recenti cicli elettorali, quando l'affluenza alle urne europee non corrispose alle aspettative. L'entusiasmo delle prime elezioni europee venne sostituito con una comprensione della realtà nella quale le competenze europee non bastavano per rendere questo atto politico e civile degno di un investimento temporale del cittadino europeo. Infine, la richiesta politica di incentivare la legittimità europea in generale, ma dell'Unione monetaria europea nello

specifico, viene espressa come imperativo, munita di una guida generale, ma come spesso senza un piano d'azione concreto⁹⁴.

La concettualizzazione della legittimità europea ha proseguito intorno alla teorizzazione della mancante democraticità, ovvero un assente democrazia diretta elettorale con delle limitate competenze del Parlamento europeo. I limiti della legittimità erano etichettati come il deficit democratico europeo, ovvero la limitata potenza decisionale del Parlamento, l'iniziativa legislativa proveniente prevalentemente dalla Commissione europea nutrita dall'ambiente particolare dei partiti politici europei e la loro capacità di reclutamento. La concettualizzazione è partita dalle analisi del parlamentarismo europeo ed ha proseguito a sostenere i limiti della *governance* con il più grande allargamento europeo avvenuto tra il 2004 al 2007.⁹⁵

Il discorso del deficit democratico⁹⁶ dell'Ue cessa, comunque, di essere la linea guida nel comprendere e governare le dinamiche politiche europee con le stesse soprannominate sfide della crisi finanziaria ed economica e le sue ondate nei vari paesi le quali dovevano essere governate nel contesto politico-istituzionale comunitario. Allo stesso tempo appare una richiesta espressa dalle autorità europee stessa di incentivare il sostegno dai cittadini, quello pubblico, aumentando il grado della fiducia istituzionale.

Rafforzare la legittimità democratica delle istituzioni comunitarie – un imperativo annunciato nel Trattato dell'Unione europea, TUE. La natura del modello politico dell'Unione europea è fondamentale per comprendere l'essenza della sua legittimità. Nessuno dei due può essere etichettato come puramente di regolamentazione a causa della presenza di un organo rappresentativo direttamente eletto (il Parlamento europeo), né è il caso di un sistema maggioritario, come le logiche decisionali nell'Ue sono spesso un

⁹⁴ Juncker, J.-C. (2014). A new start for Europe: My agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Commissione europea. Accesso: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-546_en.htm.

⁹⁵ Le analisi oramai classiche prodotte da Thomassen e Schmitt, Vedi: Schmitt, H., Thomassen, J. J. A. (1999). Political representation and legitimacy in the European Union. Oxford University. // Thomassen, J., Schmitt, H. (2004). Democracy and legitimacy in the European Union. // Thomassen, J. (2009). The legitimacy of the European Union after enlargement. Oxford University Press.

⁹⁶ Moravcsik, A. (2004). Is there a "democratic deficit" in world politics? A framework for analysis. Government and opposition, 39(2), 336-363. Follesdal, A., Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone e Moravcsik. JCMS: Journal of Common Market Studies, 44(3), 533-562. Majone, G. (1998). Europe's 'democratic deficit': The question of standards. European law journal, 4(1), 5-28.

consenso saggio e mai puramente maggioritaria (in considerazione della maggioranza qualificata del processo decisionale). Inoltre, i sistemi politici maggioritari non possono essere legittimati dalle istituzioni regolamentari (Commissione europea), ma da organo rappresentativo eletto (il Parlamento) che costituisce il ramo esecutivo del potere, che, ancora una volta, in non è il caso dell'Ue nella misura massima. Le istituzioni di regolamentazione che per costruzione combinano le funzioni esecutive e legislative, come la Commissione europea, pur non essendo direttamente elette e responsabile nei confronti dei cittadini, possono essere definite poteri legittimi di regolamentazione⁹⁷ - il termine che viene elaborato nell'ottica metodologica del diritto costituzionale europeo.

Tuttavia, la natura della *governance* dell'Unione Europea è asimmetrica⁹⁸ e reciprocamente dipendente dalla *governance* nazionale, ovvero la giustizia transnazionale e democrazia nazionale si sostengono a vicenda e necessitano l'uno l'altro. Questa affermazione è risultante dalla scelta metodologica di riguardare l'Ue non come un sistema politico-istituzionale, ma come un'autorità della giustizia, perciò la proposta di sostituire il discorso del deficit democratico con un discorso relativo al contributo alla giustizia transnazionale avrebbe più effetto positivo⁹⁹.

Un'altra visione sulla legittimità dei sistemi politici è centrata sull'idea che ogni sistema politico è in grado di provvedere l'ingresso da parte dei cittadini, in uscita per i cittadini (proposta da Fritz Scharpf) e il passaggio per il sistema – *throughput* – di legittimità, proposta da Vivienne Schmidt¹⁰⁰. La legittimità d'ingresso nell'Ue può essere strumentalizzata con l'aiuto delle analisi delle decisioni della Corte di giustizia, Corte di giustizia europea in risposta ai reclami dei cittadini e gruppi di interesse, mediati dagli Stati membri. In questo caso la Corte di giustizia serve come garante della legittimità dell'intero sistema politico europeo e serve da interlocutore istituzionale uniforme, che è come tale un

⁹⁷ La Torre, M. (2002). Legitimacy for a Supranational European Political Order—Derivative, Regulatory or Deliberative? *Ratio Juris*, 15(1), 63-83.

⁹⁸ Neyer, J. (2012). *The justification of Europe: A political theory of supranational integration*. OUP Oxford.

⁹⁹ Neyer, J. (2010). Justice, not democracy: legitimacy in the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(4), 903-921.

¹⁰⁰ Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2-22.

caso di successo per la molteplicità degli attori politici, istituzionali e di interesse che ha accolto l'Ue:

At the national level the decisions of non-majoritarian institutions are accepted as legitimate because they operate in the “shadow of politics”, as the product of political institutions, with political actors who have the capacity not only to create them but also to alter them and their decisions if they so choose. Such decisions are balanced by the institutional input legitimacy¹⁰¹.

John Erik Fossum chiama l'Ue *democratic post-national Union*¹⁰², che fa emergere un cosmopolitismo regionale – una specie di compromesso politico-istituzionale tra la globalizzazione e il regionalismo sul loco, così forte in Europa. Il cosmopolitismo nella sua incarnazione europeista diventa centrale nel discorso legittimante che l'Unione europea ha prodotto fino al 2008¹⁰³. Il presente concetto si conclude con la riflessione intorno alla cittadinanza pan-europea, la quale con gli anni diventa più comprensiva. Tra i prerequisiti troviamo la democratizzazione reciproca e trasformazione. Sapere mantenersi il dovuto grado di cosmopolitismo è, secondo Fossum, la principale condizione della legittimità dell'Ue, ossia la giustificazione universalmente accettata del suo ulteriore progresso “exit-entry-voice-loyalty”¹⁰⁴ è un concetto sviluppato da Fossum per esemplificare la dipendenza dell'Ue dalle dinamiche esterne globalizzanti, ma anche interne, cioè provenienti dai governi degli stati membri e la comunicazione che risulta incontrollabile:

The EU makes up a distinct configuration of exit, entry, voice and loyalty in the sense that it has different barriers to entry and exit, and lacks strong measures for instilling loyalty. That sets it far apart from the configuration of exit-entry-voice-loyalty that we associate with the sovereign nation state and directs it towards cosmopolitanism.¹⁰⁵

La complessità sociale rende il processo politico spinto della comunicazione politica e del dibattito pubblico, cui l'istituzionalizzazione serve da base sia per l'articolazione degli interessi politici interni, che per l'agenda estera. Per Habermas certa identità politica

¹⁰¹ Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2-22.

¹⁰²Eriksen, E. O., Fossum, J. E. (Eds.). (2013). *Rethinking democracy and the European Union* (Vol. 7). Routledge. P. 179.

¹⁰³*The EU is understood as a non-state based cosmopolitanising entity.* Idem. P 180.

¹⁰⁴Idem.

¹⁰⁵Idem. P 187.

presente in una nazione (espressa, evoluta e codificata tramite la lingua, ma soprattutto il discorso pubblico, ovvero tramite atti di comunicazione) aiuta a un regime democratico a maturare. Tale regime è già munito di meccanismi partecipativi, di inclusione politica, deliberativa e attiva. Questo è il principale prerequisito per l'instaurazione di un regime transnazionale e, con l'evolvere, sovranazionale.

Le riflessioni di Jurgen Habermas sul modello della sovranità dell'Unione europea sono solo condizionate dall'idea di necessità dell'instaurazione di un regime sovranazionale europeo per una risoluzione pacifica del conflitto europeo e per uno sviluppo politico cosmopolita, cui ideali condivide il filosofo tedesco. La legittimità da questa prospettiva rimane indiscussa per quanto sostenibili siano i singoli regimi democratici instauratisi dalle singole nazioni partecipanti. La sovranità divisa – il concetto di Habermas che sottolinea la sua natura condivisa tra il popolo e il governo, ciò accade nel caso di uno stato nazionale. Nel caso dell'unità di più nazioni o sovranazionale il consenso politico, ovvero la legittimità viene intermediata. Insieme alla sovranità divisa, l'azione comunicativa di Habermas (*The Theory of Communicative Action*), una forma elaborata della teoria del discorso politico sono fondamentali per capire la legittimità in una *polity* complessa ricca di molteplici processi sociali e mediatici.

La legittimazione al livello sovranazionale accade attraverso la sovranità divisa: tra il popolo sovrano (cittadini) e i governi. E da un lato, i cittadini compongono la base di legittimazione, l'attore inferiore, al livello sovranazionale persiste ampliandosi e moltiplicandosi, mentre l'attore superiore di legittimazione – i governi – assume nuove competenze. Secondo Habermas, queste competenze vanno ampliate e approfondite. Le sue riflessioni, comunque, concernano le Nazioni Unite, anziché l'Ue con le mancate competenze nelle operazioni dell'Onu di costruzione della pace e il mantenimento della pace. Come esito, l'Onu fallisce di riprodurre un ideale meccanismo di legittimazione sovranazionale e cooperazione politico-istituzionale.

Il principio di sussidiarietà, introdotto dal Trattato di Amsterdam, che propone un compromesso per la sovranità nazionale che viene contestata dalle autorità comunitarie senza un eccessivo bisogno, e rispettare il dominio di competenze nazionali e regionali. Mentre i casi dell'applicazione del principio di sussidiarietà evidenziano che sono molto più spesso le regioni invece di stati nazione, gli attori al favore dei quali il principio di sussidiarietà viene applicato. Si nota che l'operatività della sussidiarietà risale al livello

regionale, dove, in un ambiente di molti attori, garantisce un accordo di cooperazione, favorendo dinamiche politiche di altro tipo e livello, anziché le dinamiche tra intergovernative. Andres Folles nota, perfino, che il principio di sussidiarietà può essere applicato a sfavore degli stati: *“Finally, subsidiarity may be invoked against Member States by their regions, draining national state powers from within”*¹⁰⁶

Il cuore della legittimità dell’Ue è il concetto di riconoscimento delle azioni e delle istituzioni attraverso uno spazio pubblico creato apposta. Le azioni devono legittimare su tutti i livelli ed essere reciprocamente riconosciute da tutti gli aderenti. Il concetto di condizionalità dell’Ue potrebbe essere attribuito alla legittimità esterna, per quanto costituisce le regole del gioco tra gli attori ed assomiglia in tal modo alla legittimità internazionale. Comunque, l’aspetto problematico che sottolinea Philomena Murray nel suo più recente libro riguardo alla crisi di legittimità europea sofferma che l’evolvere della *governance* europea non è stato comunicato e legittimato per via di comunicazione in un modo strutturato, quindi i livelli di conoscenza e aggiornamento tra i cittadini, governi e attori che rappresentano altro tipo di interesse politico mantengono una disparità dell’agenda informativa¹⁰⁷.

La Sussidiarietà combatte, invece, la legalità delle decisioni approvate costituendo l’accordo giuridico tra gli attori in un’unità pluridimensionale con numerosi attori e corrisponde, al mio avviso, al riconoscimento reciproco tra gli stati in uno stato federale, le cui caratteristiche principali sono descritte su un tessuto istituzionale designato con massima cura e dettaglio.

Il caso dell’Ue e la sua legittimità è stato riflesso nel saggio “Questa Europa è in crisi”. Habermas, da rappresentante della vecchia scuola di filosofia politica, un noto europeista e transnazionale, si sente in responsabilità intellettuale a insistere su più approfondimenti e più competenze all’Unione europea. Per Habermas l’Ue è un organismo idealizzato, cui realtà politiche, molto spesso contraddittorie, non permette di superare la crisi istituzionale e la crisi di legittimità, nella quale l’Ue si sarà trovata quasi da un decennio (se prendiamo come punto di riferimento il fatto di non approvazione del progetto costituzionale

¹⁰⁶Follesdal, A. (2000) Subsidiarity and democratic deliberation. In: Democracy in the European Union. Integration through deliberation. PP.85-111. P. 87.

¹⁰⁷ Longo, M., Murray, P. (2015). Europe’s Legitimacy Crisis: From Causes to Solutions. Springer.

comunitario nei referendum in Danimarca e Francia). Attraverso le lenti di legittimità e sovranità condivisa si possono, comunque, rivelare i meccanismi politico-decisionali comunitari, i quali sarebbero utili per rinforzare lo spazio pubblico comunitario – una delle tesi più aspirate di Habermas. Inoltre, tale metodologia sarebbe utile per la comprensione della crisi sistemica, istituzionale e decisionale ancora attuale.

La grande aspirazione di Habermas, ovvero quella di rilanciare l'uropeizzazione in forma dell'inter-governamentalismo, non si è ancora realizzata. Come noto, il conflitto tra le sovranità nazionali e l'istituzionalizzazione dell'Ue non trovano accordo. Tuttavia, attraverso lo spazio pubblico comune e i meccanismi partecipativi intorno agli interessi dei singoli cittadini la legittimità sovranazionale potrebbe assumere un valore più tangibile, essendo più realisticamente impiantato nell'architettura comunitaria.

Vorrei poi intendere la transnazionalità della sovranità popolare con l'ausilio di tre componenti variabili, che solo sul piano nazionale coincidono perfettamente. Le tre componenti sono in primo luogo il comunitarismo democratico di persone giuridiche libere ed eguali, in secondo luogo l'organizzazione di capacità d'azione collettive e infine lo strumento d'integrazione di una solidarietà civica fra estranei. A livello europeo queste componenti entrano in una configurazione nuova. Qui le due innovazioni rilevanti consistono nel fatto che gli Stati membri, i quali conservano il loro monopolio del potere, si subordinano al diritto sovranazionale, seppure con una interessante riserva, e in un certo senso condividono la loro "sovranità" con la totalità dei cittadini dell'Unione. Questa riconfigurazione delle componenti di una comunità democratica nella forma di una confederazione destatalizzata non significa una perfetta delegittimazione perché i cittadini d'Europa hanno buoni motivi perché il proprio Stato nazionale, nel ruolo di Stato membro, continua a svolgere il ruolo costituzionale di garante del diritto e della libertà. Tuttavia, la "divisione della sovranità" fra i cittadini dell'Unione Europea e i popoli d'Europa dovrebbe essere tradotta anche in una legislazione coerentemente condotta in comune e nella simmetrica responsabilità della Commissione nei confronti del Consiglio e del Parlamento.¹⁰⁸

Lo stesso Jurgen Habermas è il precursore dell'idea dell'identità europea. L'argomento di molti studi relativi sull'impossibilità di alcun progetto del genere intergovernativo o transnazionale, senza un'identità condivisa. La legittimità d'identità e le iniziative di costruzione d'identità serve da piattaforma comune per l'aderenza alla vita politica sovranazionale. Furio Cerutti, Sonia Lucarelli e Vivienne Schmidt sostengono questa idea che ha ispirato l'intero approccio di studiare l'uropeizzazione, basato sulla

¹⁰⁸Habermas, J. (2012). Questa Europa è in crisi: traduzione di Carlo Mainoldi Roma; Bari: GLF editori Laterza. P.44.

costruzione dell'identità¹⁰⁹. Secondo Furio Cerutti, l'identità politica è una preconditione alla legittimità delle istituzioni europee, mentre l'assente identità politica europea spiegherebbe i fallimenti dell'Ue nella costruzione di un'immagine solida e uniforme di se stessa e della propria polity.¹¹⁰

La stretta connessione tra democrazia e teoria democratica con il concetto di legittimità si mette in evidenza esplicitamente sull'esempio della legittimità dell'Ue. Il parlamentarismo europeo, ancora agli arbori del progetto di coabitazione pacifica delle nazioni europee, si considerava da meccanismo politico secondario, ma anche con l'estensione delle responsabilità e competenze del Parlamento europeo, è stato chiaro che la *governance* sovranazionale da quanto è disegnata, va approcciata da una prospettiva procedurale anziché democratica.

La scuola norvegese intorno al centro di eccellenza ARENA, che studia le radici della legittimità dell'Unione europea dal punto di vista dei meccanismi della democrazia rappresentativa, partecipativa e deliberativa, continua a proporre l'idea del parlamentarismo sovranazionale europeo.

*EU's democratization is best understood from a deliberative approach, but through a special institutional version of deliberative theory that focuses on representative democratic institutional arrangements.*¹¹¹

La democratizzazione stessa del sistema dell'Ue nell'ottica di Eriksen e altri scienziati andrebbe considerata come processo legittimante come tale – il discorso intorno alla necessità delle istituzioni europee di lanciare il meccanismo di controllo pubblico delle dinamiche politiche sovranazionali. Quindi, in questa ottica, i processi legittimanti accompagnano la democrazia rappresentativa e deliberativa, mentre qualsiasi forma di discussione pubblica prevede un dovuto livello di legittimità.

¹⁰⁹Cerutti, F., Lucarelli, S. (Eds.). (2008). The search for a European identity: values, policies and legitimacy of the European Union. Routledge. Lucarelli, S., Cerutti, F., Schmidt, V. A. (2011). Debating political identity and legitimacy in the European Union (Vol. 11). Routledge.

¹¹⁰ Cerutti, F., Lucarelli, S. (Eds.). (2008). The search for a European identity: values, policies and legitimacy of the European Union. Routledge. Lucarelli, S., Cerutti, F., Schmidt, V. A. (2011). Debating political identity and legitimacy in the European Union (Vol. 11). Routledge. P. 5.

¹¹¹Eriksen, Erik Oddvar and Fossum, John Erik (2012). Representation through Deliberation – The European Case

Tuttavia, dal 2000 al 2012 nel nuovo volume degli autori “Rethinking democracy in the European Union” l’approccio appare rivisto ed diventa più versato sulla società civile e meccanismi partecipativi intorno alle dinamiche politiche più ampie, senza dover concentrarsi specificamente sulla rappresentanza democratica. La rappresentanza politica che nella classica lettura delle scienze politiche è l’elemento costituente delle legittimità – e non solo democratica – secondo molte ricerche svolte, un elemento molto debole nell’Ue, che non deve essere considerata uno stato. Essendo pensata per lo stato, la rappresentanza sembra fallire nel formato post-politico in uno non stato non-federativo.

Per molte questioni politiche presenti al livello dell’Ue il principio della democrazia consultativa viene proposto come un contribuente componente alla democrazia europea, che inoltre, nella presente lettura potrebbe equivalere alla legittimità, per quanto preveda una logica decisionale collettiva e un accordo comune e non si limita alla rappresentanza parlamentare come unica forma di democratizzazione. Quindi, accanto al dibattito sul deficit democratico in Unione europea, il concetto di democrazia deliberativa funge da un compromesso teorico che permetta di parlare di una legittimità deliberativa¹¹².

The position assuming that experts or politicians in non-democratic institutions are able to define social problems and corresponding policy solutions fulfilling citizens’ long-term interests also disregards an important function of democratic policy-making processes. For example, authors such as Habermas (2001 [1998]) and Eriksen and Fossum (2000) argue that citizens’ interests do not exist independently of public political discussion and cannot be objectively identified by experts or political elites. They conversely assume that citizens’ interests are formed only through public political deliberation, which therefore emerges as a crucial element of any democratic policymaking process. This appears to be an extremely valid argument, demonstrating the requirement for input-legitimacy in order to identify citizens’ interests. Consequently, output-legitimacy alone is not only insufficient, but it cannot be achieved without input-legitimacy.¹¹³

Viene sostenuto che la deliberazione sarebbe più caratteristica a comprendere i processi legittimanti nei sistemi complessi nei quali la rappresentanza politica non è sempre diretta (la Commissione europea il presidente della quale viene eletto, mentre i commissari

¹¹²Cohen, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy. 1997, 67-92. Accesso:

<http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/JCOHENDELIBERATIVE%20DEM.pdf>

¹¹³Büchs, M. (2008). How Legitimate is the Open Method of Co-ordination? JCMS, Vol. 46, No. 4. PP. 765–86. P. 7.

sono incaricati dopo in una specie del voto di fiducia in anticipo)¹¹⁴. Era quello il principio che l'Unione europea come attore istituzionale uniforme decide di applicare provvedendo i meccanismi di consultazione con molteplici poli d'interesse concentratisi intorno ad essa. Inoltre, la collegialità e deliberazione è fino a un certo punto sono dovute al fatto che i paesi membri assiduamente proteggono la sovranità nazionale, e quindi il processo deliberativo serve anche per marcare la distanza tra le istituzioni europee e gli stati nazione. I primi tendono di lanciare i meccanismi istituzionali deliberativi per sostenere la sovranità degli ultimi.

Democrazia deliberativa prevede, a parte alle condizioni di una condivisa comprensione degli accordi fondamentali (miti fondatori in una comunità) da tutti i membri di una comunità, che diventa anche uno sbocco per l'identità della stessa. I membri di tale comunità complessa in un certo contesto acquisiscono delle caratteristiche di sovrapposizione – completa o parziale – con un'altra o con molte altre. Lo stesso vale per gli interessi politici degli stessi membri, perché per la teoria politica in questa metodologia sono di un'estrema rilevanza gli interessi che la comunità articola attraverso i canali di comunicazione universalmente accettati:

*In addition, democratic politics should also shape the ways in which the members of the society understand themselves and their own legitimate interests.*¹¹⁵

Il sovranazionalismo deliberativo (deliberative supranationalism) – l'approccio che introduce Erik Oddvar Eriksen per descrivere le pratiche politico-istituzionali e decisionali che l'Unione europea si è sviluppato nel corso degli anni per affrontare il problema di una insufficiente legittimità democratica grazie al carattere mediato della sua democrazia rappresentativa:

A full diagnosis of the EU's current political legitimation crisis requires two interrelated tasks that EU scholars have too often kept distinct. The first involves analyzing the nature of the emerging European polity, the second exploring of what type of regime or system of governance best suits it so as to deliver the democratic goods on which political legitimacy rests. Integration theorists have tended to concentrate on the policy formation

¹¹⁴ Kohler-Koch, B., Rittberger, B. (2007). Debating the democratic legitimacy of the European Union. Rowman & Littlefield. Kohler-Koch, B. (Ed.). (2003). Linking EU and national governance. OUP Oxford.

¹¹⁵ Cohen, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy. 1997, 67-92. Accesso:

<http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/JCOHENDELIBERATIVE%20DEM.pdf>

aspect of the question and democratic theorists on the regime aspect. However, theories of political integration that do not address its democratic character and normatively blind and lack a sense of where they ought to be headed, whilst democratic theories that are formulated in ignorance of the political shaper of the EU prove empirically empty and so unable to make the democratic ideal a reality. Rendering the EU politically legitimate entails seeing how these two considerations might mutually influence each other, with the character of the EU polity shaping the form the democratic regime takes and being in its turn shaped by democratic decision-making.¹¹⁶

Quindi, i due poli di approccio verso la legittimità finora sviluppatasi si riferiscono oppure all'integrazione regionale o al regime politico dell'Ue dalla prospettiva delle classiche scienze politiche, cercando di stimare anche per via quantitativa, il grado della sua democraticità, muniti del principale strumento – quello di rappresentanza politica nell'Ue. E questo polo di studio rivela la limitatezza metodologica per quanto la teoria democratica non possa essere applicata pienamente su un sistema così complesso come è l'Ue, che degli elementi di statualità molto stretti.

Deficit democratico ha dei limiti per quanto il concetto della democrazia si è cambiato nel corso degli anni recenti, con le nuove tendenze di globalizzazione e regionalizzazione, l'arrivo delle pratiche di networking delle decisioni politiche, non è più possibile parlare di un regime puramente democratico o meno. Le critiche di un'insufficiente democraticità europea, come anche i tentativi di riguardare il sistema politico-istituzionale europeo sotto le lenti della scienza politica o relazioni internazionali, producono numerosi difetti metodologici. Quindi, il cosiddetto “imperativo democratico”¹¹⁷ andrebbe rivisto. Inoltre, molti hanno perfino sostenuto che la responsabilità politica (*political accountability*) è irraggiungibile per quanto discorda con la natura della *governance* europea come tale. J. H. H. Weiler afferma:

European governance <...>is not designed for political accountability. In similar vein, it is impossible to link, in any meaningful way, the results of elections to the European Parliament with the performance of the political groups, within the preceding parliamentary session, in a way that is part of the mainstay of political accountability within the member

¹¹⁶Eriksen, E.O. Deliberative supranationalism in the EU. Democracy in the European Union. Integration through deliberation. P. 62.

¹¹⁷ Bellamy, R., Castiglione, D. (2000). Reflections on the European democratic deficit. 2000). Democracy in the European Union. Integration through deliberation. P. 80.

*states. Structurally, dissatisfaction with “Europe” when it exists has no channel to affect, at the European level, the agents of European governance.*¹¹⁸

Detto questo, il nostro tentativo metodologico è quello di conciliare l’approccio delle classiche scienze politiche e riguardare legittimità nell’ottica della questione sociale e del conflitto sociale, applicandole al sistema istituzionale sovranazionale già costituitosi nell’Ue. Questo approccio è di natura qualitativa, ovviamente nasconde molte limiti metodologici legati alla quantificabili, ma - allo stesso tempo - apre uno “nuovo vecchio” sbocco di analisi della legittimità europea, che pare di essere un incentivo politico nella crocevia istituzionale che affronta l’Ue nella presente cadenza politica. Questo nuovo sbocco sarebbe legittimità come compromesso sociale una contestazione realizzata al livello del sistema e concretatasi nel sistema del welfare.

Dall’idea di un patrimonio storico e valoriale comune e le modalità economiche somiglianti deriva la comprensione dell’identità europea come una categoria che serva da mito fondatore per una pacifica convivenza delle nazioni europee. Altrettanto come le Nazioni Unite vennero fondate basate sul principio di pace e sicurezza considerate da diritti innegabili e garantiti a tutte le nazioni, l’Unione europea svolse una continua ricerca dei propri valori condivisi e diritti concessi ai popoli del continente, tra i quali la sicurezza, pace, stabilità sociale apparerebbero gli essenziali.

L’identità inizia a essere analizzata come un insieme di valori, dagli studiosi americani come Inglehart, che collegano i regimi politici provvedendo una varietà di modelli di organizzazione interna d un sistema politico secondo i diversi valori. Uno studio fondamentale “World Values Survey”¹¹⁹ svolto da decenni serve da mappa o, se vogliamo, una risorsa, che predefinisce i comportamenti, costumi e le modalità di comunicazione della analizzata comunità.

Dalla filosofia di diritto la stessa prospettiva viene riguardata nell’ottica del bene comune, assoluto ovvero condiviso che viene concretizzato nelle norme e principi assoluti e attraverso il conflitto successivo tra i gruppi sociali membri della stessa comunità i cui interessi vengono codificati nella legge fondamentale, ovvero nella costituzione. Il bene

¹¹⁸Weiler, J. H. (2011). The political and legal culture of European integration: An exploratory essay. *International Journal of Constitutional Law*, 9(3-4), 678-694

¹¹⁹<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

comune è universale ed entra nel dominio del morale, mentre il bene suddiviso e compreso a secondo dell'appartenenza ad un gruppo o classe sociale, quindi è relativo ma altrettanto fondamentale per tale gruppo e la sua attribuzione a se stessa. Quindi, l'identità è una categoria, capace di unire diritto e leggi di una comunità con i valori e interessi di essa. La capacità di comprendersi come gruppo e di attribuirsi a certe norme e leggi, quindi, essendo il principio fondamentale di uno stato, è altrettanto il principio primordiale della legittimità.

Quando si ha un'unità politica complessa, essa include più livelli di subordinazione, l'istituzionalizzazione degli interessi contrastanti, oppure prevede una coesistenza parallela di schemi valoriali e comportamentali diversi che non sono legati dai rapporti di subordinazione: per esempio, prima – il clero e militanti nel Medioevo, dopo – contadini e lavoratori nell'Ottocento, diverse nazioni nell'Impero Austro-Ungherese o l'Unione sovietica con una questione etnico-nazionale formalizzata per via di quote di partecipazione ai Congressi del PCUS, negli Usa per via degli elenchi di elettori. Ma ciò che è fondamentale per i gruppi non contrastanti tra di loro abbia un valore generico, universalmente accettato, una giustificazione. Quindi, quando i rapporti del potere intravengono e sono abbozzati sulla detta mappa valoriale, la loro accettazione universale dipende non solo dalle leggi e norme comuni (legalità), ma anche dalle credenze condivise, che Beetham chiama "*justifiability of rules in terms of shared beliefs*"¹²⁰.

Questo passaggio teorico aiuta a distinguere tra la legittimità in uno stato e la legittimità complessa, sovranazionale e multinazionale. In uno stato esistono compromessi, è presente la legalità ed sono condivisi valori e credenze, mentre in un'unità complessa le credenze condivise sono di una natura molto più generica e comprensiva, anche populista, se vogliamo, perché se i molteplici gruppi non entrando in contraddizione devono condividere un'idea comune, che non prevede l'istituzionalizzazione del conflitto tra di loro, l'accordo e legittimità deve avere tra l'altro un'utilità, una dimensione pratica e tangibile, per provare in continuazione la giustificabilità stessa di questo accordo.

Mentre alcuni scienziati rilevano che l'elemento essenziale dell'accordo tra i vari membri delle unità federative e multinazionali consiste nella risoluzione del conflitto. In uno stato unitario tale conflitto copre la chiave dell'attribuzione del potere e dà la ragione a chi lo mantiene per via di un accordo costituzionale, scritto o sottinteso, o per via simbolica

¹²⁰Beetham, D. (2013). The legitimation of power. Palgrave Macmillan.

attraverso la partecipazione in un rito (nelle monarchie, come sostiene Barker), mentre chi tiene il potere lo esercita attraverso una serie di procedimenti cui non è possibile privarsi. Quando si ha una federazione il conflitto si risolve intorno alla distribuzione dei poteri ed è un compromesso raggiunto tra le parti di un'unità politica. Nel caso dell'Ue, il processo dell'istituzionalizzazione del conflitto è fallito per via di una co-decisione e comunicazione molteplice multidirezionale. Si ha un accordo tramite comunicazione in uno spazio post-politico. Il fatto che tale accordo non è stato mai raggiunto nell'Ue si rivela dopo i referendum costituzionali che impongono ostacolo sull'approvazione di una costituzione per l'Europa.

Il diritto di poter contestare tramite plebiscito una misura di alta priorità per un paese membro (ricordiamo qui il referendum inutile in Olanda al riguardo dell'accordo d'associazione con l'Ucraina) è rispettato anche dalle parti aderenti che non ne sono interessate. Pertanto, si ha non solo una struttura governativa e di competenze asimmetriche, ma anche una mappa degli interessi politici ed economici molto asimmetrica e variegata. Il conflitto degli interessi asimmetrico richiede una risoluzione del conflitto asimmetrica. Secondo Marco Dani, tra gli elementi indispensabili in uno stato/unità politica è la questione sociale¹²¹. La mancante risoluzione del conflitto sociale, quindi, al livello sovranazionale, impone certi limiti alla sostenibilità istituzionale e rende impossibile un accordo sociale a pieno termine.

L'accettazione del benessere europeo come valore assoluto, accanto alle libertà civiche e politiche – è un elemento fondamentale dell'identità europea, che non riesce ad essere estrapolato al livello sovranazionale nelle condizioni di una limitata competenza comunitaria. Se il conflitto non viene risolto costituzionalmente, l'unità politica, nella proposta ottica, si muove verso tecnocrazia che, addirittura, si è evoluta nell'Ue.

Nell'Unione europea, quindi, quando si parla della crisi di legittimità, si sottintende anche una mancanza di comprensione delle politiche comunitarie nella loro praticità ed efficienza, per quanto esse richiedano un contributo da tutti gli stati membri.

Estrapolando la stessa riflessione al livello internazionale: la praticità di aderirsi alle Nazioni Unite senza proclamarne l'eventuale uscita, è comunque presente nella forma dello

¹²¹ Dani, M. (2013). The 'Partisan Constitution' and the Corrosion of European Constitutional Culture. Browser Download This Paper.

statuto, spesso simbolico (la Palestina presentando la domanda di accessione alle Nazioni Unite ha perseguito degli obiettivi concreti molto pratici del riconoscimento della stessa), mentre l'accessione e l'appartenenza all'Unione europea, secondo me, ha sempre avuto una distinzione tra il valore simbolico e obiettivo pratico di farci parte. Ricordiamo il pragmatismo di accessione della Gran Bretagna con molteplici opting-out a succedere dopo (riguardo la dimensione sociale) accanto all'accessione dei paesi baltici nell'Ue e un impetuoso ravvicinamento con la NATO per i quali il valore simbolico (sostenersi l'indipendenza dal polo russo) è prevalso per conto delle profonde crisi economiche interne.

Tuttavia, la praticità della credenza condivisa nelle unità complesse viene enfatizzata solo nei momenti in cui ne viene dibattuta la convenienza. Mentre in uno stato per via del conflitto le contraddizioni sporgono e sono risolte, al livello internazionale il valore simbolico può pendolare senza richiedere una soluzione, in un'unità complessa come l'Ue, la mancante praticità enfatizza la necessità di giustificarne l'aderenza. Pertanto, si ha una crisi di legittimità.

The virtue of containing multiple demoi, the EU is a mixed polity, it requires a mixed democratic regime involving a variety of decision rules and the dispersal of sovereign power between different bodies and diverse locations. ¹²²

I contributi fiscali assenti assieme alla limitatezza del budget comunitario rispetto a quelli nazionali (che viene sottolineato come uno svantaggio anche da Tsoukalis) avrebbero potuto diventare in questa inquadratura i prerequisiti della lealtà (*loyalty*), che equivale alla legittimità senza richiedere una connotazione alla democrazia.

The EU's socializing ability is very low and significantly lower, than that of any nation state. It lacks many of the socializing levers (school system, conscription, etc.) and the financial resources that modern nation states possess. ¹²³

Non sorprende che durante le crisi nelle unità con una debole connessione sociale venga portata in superficie la natura asimmetrica dello scheletro istituzionale europeo. E la funzione della crisi è propria quella per poter evidenziare la debolezza dei legami diretti con i cittadini:

¹²²Bellamy, R, Castiglione, D. (2000). The Uses of Democracy: Reflections on the European Democratic Deficit. In: Democracy in the European Union: Integration through Deliberation? Edited by Eriksen E.O., Fossum J.E.P.65.

¹²³Eriksen, E. O., Fossum, J. E.(2013). Rethinking democracy and the European Union (Vol. 7). Routledge. P. 189.

*One structural feature that the crisis exposes is how much weaker than the national the EU's means for instilling loyalty are.*¹²⁴

Quindi, un altro argomento riguardo alle critiche della legittimità dell'Ue è la mancanza della legittimità sociale, ossia il mancante appello ai cittadini nella *polity* comunitaria. Il presente difetto è stato provato ad essere recuperato attraverso varie pratiche di inclusione nel processo decisionale, il lancio delle consultazioni e dei forum sociali e di altri interessi per strutturare il coinvolgimento di vari gruppi d'interesse e la loro partecipazione nel "condominio" europeo.

Fritz W. Scharpf¹²⁵ propone una visione della legittimità dell'Ue e sostiene che il legame più stretto tra un'Europa sociale favorisca più coinvolgimento sociale e partecipazione politica, costituendo un'immagine più positiva ed integra di essa¹²⁶. Partendo dall'affermazione che le analisi dell'Ue che si basano su quelle dello stato nazione non corrispondono alla sostanza della *governance* europea, che andrebbe, secondo Scharpf, considerata piuttosto regolativa che politica¹²⁷:

*The European Union should be understood not as an imperfectly democratic form of government, but as a "regulatory state" exercising powers similar to those exercised by the independent regulatory agencies in the United States, by constitutional courts or by independent central banks.*¹²⁸

Scharpf si riferisce in questo passaggio alla natura non-maggioritaria della fonte della legittimità dell'Ue proposta da Giandomenico Majone nel 1994 e sottolinea, comunque, che la classica connessione tra il conflitto sociale opporre politica sociale, risolto per via istituzionale, si dovrebbe accennare anche al livello europeo. Quindi, la crisi di legittimità e il deficit democratico dell'Ue non andrebbe frainteso con un conflitto tra il discorso legittimante e le vera sostanza del progetto europeo.

¹²⁴Eriksen, E. O., Fossum, J. E.(2013). Rethinking democracy and the European Union (Vol. 7). Routledge. P. 189.

¹²⁵Scharpf, F. W. (1999). Governing in Europe: Effective and democratic? OxfordUniversityPress.

¹²⁶Scharpf, F. W. (2002). The European social model. JCMS: Journal of Common Market Studies, 40(4), 645-670.

¹²⁷Scharpf, F. W. (1997). Economic integration, democracy and the welfare state. Journal of European public policy, 4(1), 18-36.

¹²⁸ Idem. P. 21.

Il discorso legittimante dell'Unione europea si riferisce all'idea delle pratiche decisionali congiunte, che la Commissione europea svolge attraverso la “comitatologia”, la quale, secondo Fossum, allarga ancora di più il divario tra i cittadini e le istituzioni comunitarie. Mentre la rete dei comitati e degli esperti sono utili nei processi decisionali comunitari, il problema, se riguardato dal punto di vista di pari opportunità di accesso al processo decisionale, spunta nella questione della legittimità democratica:

Comitology, which is an EU invention, may be understood as an institutional response to efficiency and legitimacy requirements. The Commission needs and unbiased information and expert knowledge as well as opinions of laymen (and/or as representatives of non-governmental bodies) in addition to loyalty and support from representatives of national governments in order to be able to implement measures effectively. <...> Broad participation and decision-making rules enhance legitimacy, but what is peculiar to comitology – contrary to other international committees – is that these committees are involved in decision-making, that is binding on domestic governments.¹²⁹

Recentemente la trasparenza decisionale¹³⁰ come cuore di legittimità comunitaria viene dibattuta ai vertici della *governance* europea, anche come dagli studiosi del regionalismo comparato. L'Ue viene spesso sottoposta alle accuse per una larga presenza delle organizzazioni e associazioni che perseguono obiettivi privati e giocano in favore ai propri stakeholder, moltiplicando le dinamiche politiche e rendendo il processo decisionale meno trasparente e privo dell'imparzialità, data la presenza delle attività lobbying. Inoltre, la “comitatologia” comunitaria che spesso diventa un blocco per le decisioni importanti affronta una riconsiderazione politica.

La legittimità delle singole istituzioni comunitarie dell'Ue è uno nuovo sbocco metodologico di riflessione intorno alla legittimità europea. La legittimazione delle singole istituzioni europee avviene attraverso le incontrollabili opinioni generatesi intorno alle stesse istituzioni, ma non grazie ai meccanismi di coinvolgimento nella *polity*. Affrontare un'attitudine negativa alla Commissione, la cui attività è molto più spesso attribuita

¹²⁹Eriksen, E.O. *Deliberative supranationalism in the EU. Democracy in the European Union. Integration through deliberation.* P. 60.

¹³⁰ “Potentially controversial proposals are not published until the Commission takes the final decision. The votes are held in secret and no information is provided about who represented the member states and how individual countries voted,” the groups said in a joint statement. “This situation is untenable. It compromises the EU’s democratic credentials and undermines the protection of public health and the environment.” Accesso: <http://www.politico.eu/article/juncker-moves-to-stop-countries-hiding-behind-brussels/>

all'intera Unione, chiama i governi degli stati membri a condividere certe responsabilità politiche e a rispondere ai cittadini non solo per le *polity* nazionali, ma anche per tutte le decisioni approvate o meno al livello sovranazionale. Diversi studi e rapporti sottolineano l'importanza di rafforzare le competenze della Commissione europea, allargando anche le aree nelle quali essa possa agire con più indipendenza istituzionale.

La questione di legittimità è stata introdotta sull'agenda della ancora nuova Commissione europea, ma anche ai vertici dell'Unione ed è discussa dal 2014. L'importante che, a differenza con il discorso oramai classico del deficit democratico legato alle ristrette competenze del Parlamento europeo e il più basso afflusso alle urne nei paesi membri, questa volta la legittimità dell'Ue è stata riguardata dalla prospettiva del discorso intorno all'azione comunitaria con una forte focalizzazione sulla crisi e sulle relative competenze delle istituzioni esecutive comunitarie. Le voci derivanti dai singoli paesi membri, più gravemente colpiti dalle crisi, e la comunicazione – sia all'interno dei paesi e l'esterna previa alle elezioni europee del 2014 – hanno messo in evidenza l'effetto dell'austerità promossa dall'Ue in alcuni paesi membri.

La legittimità della Commissione europea giace chiaramente nell'area decisionale. Una maggioranza qualificata delle legislazioni proposte dalla Commissione è il prerequisito per la loro approvazione al Consiglio, mentre molto spesso la Commissione viene compromessa dal Consiglio stesso, che lancia il meccanismo di astensione, il quale, nel caso di un paese grande come Germania, è capace di annullarne l'approvazione (per regola di 60% di popolazione sui territori del 50% di stati votati in favore). In molti casi i voti dell'astensione bloccano le iniziative. Il presidente Junker, annunciando una riforma di procedure e meccanismi per avanzare le proposte legislative provenienti dalla Commissione, persegue lo scopo per garantire un'efficienza più alta della *polity* comunitaria. Noti sono i casi quando l'astensione di un paese o l'altro non garantisce l'approvazione della legge, mentre se è approvata al Consiglio, potrebbe non avere un esito positivo per meccanismi di "comitatologia"¹³¹. Le proposte concernano la promulgazione obbligatoria delle intenzioni di voto al Consiglio, che attribuirebbe i fallimenti nelle politiche pubbliche anche ai governi

¹³¹ Comitologia si riferisce ad un collegio degli esperti rappresentati di tutti i paesi dell'Ue, presidiato dalla Commissione, per porre a una esaminazione più vicina affinché le legislazioni della Commissione non superino le sue stesse competenze e non entrino in conflitto con il principio di sovranità. Commissione europea. Accesso: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home>

stessi, mentre la responsabilità che ne porta l'Ue al momento sfavorisce il sostegno pubblico. I più compromettenti sono i settori: farmaceutico, della sicurezza alimentare, politiche agrarie e molte altre. Quindi, il discorso intorno alla legittimità dell'Ue si estrapola più largamente, muovendo avanti alla distribuzione delle competenze tra i governi nazionali e le istituzioni europee, ma anche all'interno del triangolo comunitario composto dal Consiglio, Parlamento e la Commissione.

Tra le iniziative del genere della Commissione di Juncker troviamo Il Rapporto dei Cinque Presidenti (2015)¹³², varie analisi (Vivien A. Schmidt (2015)¹³³) sull'*accountability e legittimità democratica* delle istituzioni europee in generale, dalle relazioni dedicate alla legittimità e sostenibilità istituzionale delle singole istituzioni europee. Insomma, il dibattito intorno alla legittimità europea ha giunto un alto livello politico, che è dovuto alle conseguenze d'immagine subite dall'Ue e altre istituzioni coinvolte nel processo di trattative sul recupero economico dopo la crisi (quelle in Grecia, Spagna e Portogallo, per precisare). Mentre il lancio del Meccanismo europeo di stabilità (MES) del 2011 per calmare gli effetti critici finora ha prodotto più dibattito che l'effetto economico, aggiornando il discorso sulla divergenza territoriale e il conflitto dei modelli di sviluppo tra i vecchi e nuovi paesi membri, accentuando la contraddizione Nord – Sud.

Nella relazione di Yves Bertoncini¹³⁴ lo scopo consiste nella formulazione delle raccomandazioni per una legittimità più marcata della Commissione europea. Secondo Bertoncini, la legittimità della Commissione è doppia – di natura diplomatica e di quella civica: *The appointment of the President of the Commission is made by the European Council, on the basis of the results of the European elections, and its twofold diplomatic and*

¹³²Commissione europea (2015). The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union. Access: https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en. Euro zone, legitimacy and democracy: how do we solve the European democratic problem? (2015) <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0387-euro-zone-legitimacy-and-democracy-how-do-we-solve-the-european-democratic-problem>.

¹³³Shmidt A. V., (2015). The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy. Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration? // Commissione europea. Accesso: https://ec.europa.eu/info/publications/eurozones-crisis-democratic-legitimacy-can-eu-rebuild-public-trust-and-support-european-economic-integration_en.

¹³⁴ Bertoncini, Y., (2015). The Juncker Commission and new institutional and legitimacy set up. What main issues and challenges? // Parlamento europeo. Accesso: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510013/IPOL_IDA\(2015\)510013_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510013/IPOL_IDA(2015)510013_EN.pdf)

*civic legitimacy is thus confirmed.*¹³⁵Lo studio sottolinea la necessità di rafforzare le competenze della Commissione, allargando anche le aree nelle quali la Commissione possa agire indipendentemente, per esempio, incaricando i commissari europei in autonomia.

Viene sostenuto, che una distinzione tra le iniziative legislative della Commissione stessa e le leggi nazionali più chiara risolverebbe il problema di una limitata legittimità della Commissione europea. Il cosiddetto triangolo istituzionale, ovvero il Consiglio europeo, il Parlamento e la Commissione, funziona secondo i limiti reciproci nella formulazione dell'agenda politica. Come Bertoncini nota: *“the Commissions legitimacy is partly linked to inter-institutional and political context*¹³⁶. Un monopolio dinamico dell'iniziativa legislativa che gode la Commissione europea viene influenzato dalla stessa natura del presente triangolo istituzionale:

*Whithin which its role, as an intermediary, has already been impacted to a major degree by the substantial increase in the number of first-reading agreements between the European Parliament and Council.*¹³⁷ Inoltre, un fraintendimento rispetto alle competenze della Commissione crea un'immagine errata di essa: solo circa 20 per cento delle leggi sono di origine comunitaria, mentre 80 per cento nasce nella prassi legislativa nazionale. Mentre una Commissione più collegiale viene proposta per garantire che le decisioni e le iniziative della Commissione vengano approvate dopo una discussione politica aperta.

Un modello della *governance* europea sulla base dei cluster politici viene proposto, con una divisione delle aree e competenze più accentuata tra la Commissione e i governi nazionali:

*To make a clear distinction at the Community level between that which falls strictly within the legislative sphere, and which falls within the regulatory sphere, a distinction which might help to highlight the fact that the EU intervenes to a far greater extent on technical issues for purposes of standardisation, than it does in defining the laws that govern its citizens' life.*¹³⁸

¹³⁵Bertoncini, Y., (2015). The Juncker Commission and new institutional and legitimacy set up. What main issues and challenges? // Parlamento europeo. Accesso: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510013/IPOL_IDA\(2015\)510013_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510013/IPOL_IDA(2015)510013_EN.pdf). P. 15.

¹³⁶Idem.

¹³⁷Idem. P. 27.

¹³⁸Idem. P. 19.

Quindi, un serio dubbio riguardo al fatto che l'Ue indirizzi i cittadini nella sua legislazione e misure politiche è stato affrontato significativamente più tardi di quanto il progetto europeo sia stato comunicato come un progetto di benessere, unicamente sperimentato al favore dei cittadini. Da decenni il progetto europeo era presentato come un modello esemplare, mentre le sfide che si sono evidenziate subito dopo l'allargamento all'Est, hanno rivelato il vecchio persistente conflitto tra i modelli di sviluppo, che questa volta da una cadenza politica all'altra doveva essere pienamente condiviso da tutti i cittadini europei. La dimensione sociale ne risulta la più suscettibile, pur non avendo una vera e propria incarnazione al livello sovranazionale, subisce le oscillazioni a cause delle politiche implementate dalle istituzioni europee.

Una serie di recenti studi e rapporti analitici affrontano il problema di una insufficiente legittimità dell'Unione monetaria europea. Vivien Schmidt propone un altro approccio al miglioramento dell'immagine istituzionale. Comunque, il fraintendimento tra queste due aree persiste, e il più dibattuto tra tutti i pilastri comunitari è la Banca Centrale Europea.

Eric Jones affronta il problema di legittimare la Banca centrale europea, che è molto spesso giudicata per un invasivo comportamento istituzionale¹³⁹. Sull'esempio dell'accettazione delle politiche promosse dalla Banca centrale europea viene analizzata la legittimità dell'output, studiata anche da Vivienne Schmidt, ovvero quella relativa al sostegno politico e la percezione soggettiva delle decisioni adottate dal regolatore bancario europeo. Va notato che il livello di centralizzazione nella dimensione bancaria e monetaria è molto più alto rispetto alle altre aree dell'europeizzazione. Legittimità in questo caso viene strumentalizzata nell'ottica dell'input-output, ovvero le aspettative derivanti dai consumatori delle politiche di un'unità istituzionale contrapposte agli appositi esiti come risultato delle azioni.

Analysts have been quick to latch on to the input–output distinction as it applies to monetary union or related policies. What such authors have not developed, however, is a close understanding of the mechanisms through which this output legitimation is supposed to occur. They draw appropriate attention to what the policy is supposed to produce, but not to who actually assesses this performance and how they are expected to respond in light of

¹³⁹Jones, E. (2009). Output legitimacy and the global financial crisis: perceptions matter. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(5), 1085-1105.

*that assessment. This is a significant omission in the debate. Without those mechanisms, it is hard to anticipate the consequences when legitimacy breaks down. Put more prosaically, the mechanisms for output-oriented legitimation are essential to understand why politicians and policy-makers should care*¹⁴⁰.

Ancora una direzione di studiare empiricamente la legittimità dell'integrazione regionale è legata agli studi del discorso intorno alle decisioni, misure e politiche implementate dalle unità regionali nel contesto di comunicazione prodotta da esse e la sua accettazione dai cittadini. Gli studi di europeizzazione sono all'avanguardia in entrambi approcci, data la richiesta generale dall'Ue di autoprodotte un'immagine positiva delle proprie istituzioni. Il discorso intorno alle dinamiche politiche, secondo alcuni ricercatori, è un fattore definitivo per qualsiasi cambiamento istituzionale, il successo delle attività di certe istituzioni e le misure politiche implementate da esse dipende dal discorso che accompagna queste misure politiche. Comunque, il discorso non deve essere considerato nell'isolazionismo dall'insieme degli altri fattori da considerare:

*As such, our approach to discourse represents another form of «new institutional» analysis di Hall e Taylor – which we call «discursive» institutionalism on a par with the other three institutionalisms – rational choice, historical and sociological*¹⁴¹. *But we claim no greater exclusivity for discursive institutionalism than for any of the other institutionalisms, nor do we assume that discourse is always the critical factor to take into account. Discourse, just as any other factor, sometimes matters, sometimes does not in the explanation of policy change.*¹⁴²

Secondo Schmidt e Radaelli, il meccanismo discorsivo funziona sia nei singoli paesi membri sia a livello dell'Unione europea. Quindi, al livello sovranazionale avrà posto un insieme dei discorsi nazionali, variegati da un campo politico all'altro. Relativo alle politiche sociali, per esempio, il più spesso dibattuto nel periodo post-crisi economica è stato il fatto di dover applicare le misure di austerità, che in parte erano imposte ai governi nazionali dalle apposite autorità europee, ovvero la Commissione europea. Quindi, troviamo

¹⁴⁰ Jones, E. (2009). Output legitimacy and the global financial crisis: perceptions matter. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(5), 1085-1105.

¹⁴¹ Hall, P. A., Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.

¹⁴²Schmidt, V. A., Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. *West European Politics*, 27(2), 183-210. P. 184.

una varietà dei discorsi con la quale l'Unione europea al livello comunitario dovrebbe interagire producendo dei messaggi positivi per calmare la tensione nazionale intorno alle proprie misure politiche.

Comunque, nel contesto di molti attori diventa molto più complesso e meno gestibile, e per avanzare certe misure politiche, la comunicazione e il discorso vanno poste sul primo piano. Ovviamente, tale approccio ha molti difetti ben chiaramente evidenziate dalle decisioni impreviste, dall'esito inaspettato di alcuni passaggi politici, come lo è accaduto, per esempio, dopo i referendum in Olanda e Francia che sfavorito definitivamente la ratifica del Trattato Costituzionale dell'Unione europea (il detto "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa") quando il discorso europeista non è riuscito a dominare i discorsi nazionali i quali, non inaspettatamente, hanno prevalso sui molteplici discorsi dell'europeizzazione.

L'analisi degli attori e le loro logiche decisionali va eseguita nel contesto istituzionale, mentre l'analisi istituzionale senza il discorso prodotto dagli attori stessi, perde la rilevanza, per il fatto che *"le istituzioni non parlano"*, quindi viene proposto il seguente: *actor-centered analysis with the scope to understand "what institutions think"*.¹⁴³ Inoltre, viene proposto di considerare il coordinamento del discorso (*discursive coordination*) nei momenti di implementazione delle misure politiche di rilevanza nazionale.

I risultati della ricerca del discorso europeo relativo alle diverse politiche (commercio internazionale, commercio interno, telecomunicazioni, agricoltura, politiche estere e della difesa, la sicurezza interna, ecc.) hanno evidenziato che la centralizzazione delle politiche comunitarie, ovvero l'importanza delle competenze comunitarie (nel commercio, per esempio) produce un discorso più uniforme e efficace.

*Where decision-making is more centralized at the EU level, such as in international trade, the coordinative discourse in multi-actor systems may become much thinner, without any necessary expansion of the communicative discourse.*¹⁴⁴

¹⁴³Schmidt, V. A., Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. *West European Politics*, 27(2), 183-210. P. 184.

¹⁴⁴Idem. P. 200.

L'importante è anche capire che la centralizzazione del potere e della comunicazione politica nazionale sia un fattore significativo della percezione della *polity* dai cittadini. Nei paesi con una polity più centralizzata del genere esecutivo, come Francia e Gran Bretagna, la comunicazione tende di assumere un carattere mono attore, mentre nei paesi con molteplicità dei centri di decisione, il discorso politico tende di assumere un valore pluri-attoriale e avere una comunicazione più ricca di messaggi, un discorso più elaborato: <...>*an elaborate “communicative discourse” focused on persuading the general public of the necessity and appropriateness of policies developed with little outside input vs. an elaborate co-ordinative discourse, where policy actors tend to concentrate more on reaching agreement among themselves and on persuading their own constituencies of the agreement’s necessity and appropriateness than in communicating such agreements to the wider public.*¹⁴⁵

Alla legittimità comunicativa e quella d'identità è strettamente legata la legittimità valoriale che viene strumentalizzata e promossa dall'Ue stessa. Il dibattito è concentrato intorno all'idea dell'Ue come promotrice dei valori democratici e buone pratiche governative. Inoltre, la stessa Ue, anche come gli alleati gruppi accademici, hanno elaborato l'idea del potere normativo Europa (*normative power Europe*¹⁴⁶), proposta dalla scuola danese di Ian Manners che riguarda è una parte del discorso legittimante dell'Ue, esportato altrove con una accentuata presenza dei valori e norme. Legittimità normativa si estende anche al di fuori l'Unione rappresentata dalla condizionalità per i paesi candidati all'accessione. La legittimità valoriale (nelle scienze politiche), ossia normativa (nel diritto internazionale) viene anche soprannominata da J. H. H. Weiler *il messianismo politico*¹⁴⁷ che riguarda le politiche comunitarie e l'europeizzazione dalla prospettiva di una cultura politica legata al discorso e promozione di valori, anziché alla *polity* e i risultati politici raggiunti, nemmeno alla sua ipostasi regolativa¹⁴⁸. Anzi, il messianesimo politico aiuta a: <...>*to link*

¹⁴⁵ Schmidt, V. A., Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. *West European Politics*, 27(2), 183-210.P. 198.

¹⁴⁶ Manners, I. (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms? *JCMS: Journal of common market studies*, 40(2), 235-258.

¹⁴⁷Weiler, J. H. (2012). In the face of crisis: Input legitimacy, output legitimacy and the political messianism of European integration. *Journal of European integration*, 34(7), 825-841.

¹⁴⁸“In political messianism, the justification for action and its mobilizing force derive not from process, as in classical democracy, or from result and success, but from the ideal pursued, the destiny to be achieved, the promised land

*these enduring problems to the political and legal culture of the integration process and, in turn, to link that culture to some of the founding moments of the Union reflected in foundational documents*¹⁴⁹. Sostenendo, che l'Europa si è abituata storicamente a vivere un sogno, che spesso diventava la stessa forza legittimante: *“The mobilizing force and principle legitimating feature was the vision offered, the dream dreamt, the promise of a better future. It is this feature that explains not only the persistent mobilizing force (especially among elites and youth) but also the key structural and institutional choices made”*¹⁵⁰.

Per argomentare la natura messiniana dei progetti di statizzazione europea, Schuman incluso, Weiler non si limita nei termini, paragonando il progetto d'integrazione europea perfino con il socialismo nazionale tedesco, soffermando in tal modo che qualsiasi progetto politico sul continente è di natura retorica come d'abitudine:

*The European integration project is as noble as national socialism was vile. But I am arguing that the European construct represents an interesting structural and conceptual continuity. If I am right in this characterization (and I assume it will be contested), interesting implications follow in understanding the relationship between law and politics in the narrative of European integration.*¹⁵¹

Gli attori principali, gli agenti della legittimità europea, sia giuridica che sociale, sono, secondo, Weiler, i giudici, quelli a chi è assegnata l'interpretazione delle norme e la protezione dei principi delle norme di legge. Ed a carica dei giudici e delle corti costituzionali di formulare, interpretare e difendere i principi delle legittimità europea, nonostante il progetto politico sull'agenda. E quindi, il conflitto tra il puro messianismo politico e la giurisprudenza costituzionale rappresenta la forza guida dell'istituzionalizzazione sovranazionale:

waiting at the end of the road. Indeed, in messianic visions the end always trumps the means”. Weiler, J. H. (2012). In the face of crisis: Input legitimacy, output legitimacy and the political messianism of European integration. *Journal of European integration*, 34(7), 825-841.

¹⁴⁹Weiler, J. H. (2011). The political and legal culture of European integration: An exploratory essay. *International Journal of Constitutional Law*, 9(3-4), 678-694.

¹⁵⁰Idem. P. 683.

¹⁵¹Idem. P.688.

*There has been a refusal to see the way in which the essential legal order of constitutional jurisprudence is part and parcel of the political democratic legitimacy crisis.*¹⁵²

Gareth Davies in questo proposito sostiene che la contraddizione tra le leggi europee e i trattati (che sono proprio quelli che leggono i giudici, interpretando il testo stesso di questi – non la retorica e non le intenzioni politiche) e la retorica prodotta ai vertici dell’Ue produce aspettative esagerate nei confronti di un progetto elitista con la forte componente tecnocratica che è valsa negli anni e richiede di essere estesa su più aree di competenza politica¹⁵³.

La legittimità sovranazionale nello strumentario del diritto costituzionale si avvicina al contesto internazionale, dove gli accordi e la loro interpretazione dalle apposite autorità superiori impone le norme, non necessariamente accettate e, più importante, comprensibili da tutti gli attori del sistema.

Il messianismo politico dell’Ue – soprattutto dopo il fallito progetto della Comunità di difesa europea – si limita alla dimensione valoriale e al potere civile, ciò dovrebbe costituire il discorso legittimante dell’Ue, pur non entrando nel contesto della crisi finanziaria e dell’Unione monetaria europea:

*Worst of all, Europe developed a whole new rationalization that was grafted on to the original political messianic project—the ‘civilian power’—in a questionable attempt to justify the failure of its own early project.*¹⁵⁴

Siccome il messianismo politico è contraddicente ai principi della legittimità sociale, ovvero quella che si fonda su un sostegno pubblico più ampio, qualsiasi manifestazione della retorica con il cittadino come destinatario fallisce nell’incomprensione. Di conseguenza si ha un conflitto tra il discorso legittimante riformulato e le fondamenta giuridiche del progetto:

¹⁵² Weiler, J. H. (2011). The political and legal culture of European integration: An exploratory essay. *International Journal of Constitutional Law*, 9(3-4), 678-694. P. 689.

¹⁵³ Davies, G. (2015). Democracy and legitimacy in the shadow of purposive competence. *European Law Journal*, 21(1), 2-22.

¹⁵⁴ Weiler, J. H. (2011). The political and legal culture of European integration: An exploratory essay. *International Journal of Constitutional Law*, 9(3-4), 678-694. P. 692.

<...> Political messianism not rapidly anchored in the legitimation that comes from popular ownership, it rapidly becomes alienating and, like the Golem, turns on its creators. < ...> Democracy was not part of the original DNA of European integration. It still feels like a foreign implant. With the collapse of its original political messianism, the alienation we are now witnessing is only to be expected. And the formal rule of law only serves to augment the alienation. There are no easy fixes to these problems. That is the nature of problems that are not rooted in institutional arrangements but are a reflection of what has become part of a deep-seated political culture.¹⁵⁵

La domanda che si fa Gareth Davies è se l'Ue sia capace di offrire una visione per via delle sue leggi col maggior impatto sulla vita dei cittadini: *"in the field of the most impactful law-making the EU is unable to offer such a vision. The narrowness of its competence steers it towards presenting law as a narrow tool, not a building block of a good society, while its technocratic orientation steers it towards a language from which more complex human considerations are absent"*¹⁵⁶.

Il concetto *purposive competences* viene introdotto da Davies con lo scopo di dimostrare che le misure legislative per il mercato interno non necessariamente proteggono e/o impongono gli interessi non-economici. Si tratta delle misure legislative fondamentali dell'Ue, ovvero il diritto del libero movimento delle persone e il mercato comune. L'analisi di Davies provvede un'evidenza che le politiche sociali, essendo indirettamente collegate al mercato di lavoro e alle misure macroeconomiche, si devono estendere al livello sovranazionale per garantire l'implementazione più accurata del mercato comune. Quindi, anche nell'ottica dell'analisi del diritto, la legittimità dell'Ue presente nel discorso ufficiale appare autoreferenziale e contraddicente nelle misure politiche con i propri obiettivi.

No Treaty should ask a state to commit to a purpose unless that purpose is rigorously ring-fenced, highly consensual, or unless that Treaty contains workable mechanisms for deep political legitimation.¹⁵⁷

Per riassumere, abbiamo visto la trasformazione del concetto della legittimità europea da un deficit democratico visto nell'ottica degli studi di democrazia e della

¹⁵⁵ Weiler, J. H. (2011). The political and legal culture of European integration: An exploratory essay. *International Journal of Constitutional Law*, 9(3-4), 678-694. P. 693-694.

¹⁵⁶ Davies, G. (2015). Democracy and legitimacy in the shadow of purposive competence. *European Law Journal*, 21(1), 2-22.

¹⁵⁷ Idem. P. 20.

rappresentanza politica alla comprensione del conflitto tra il diritto comunitario guidante con il discorso legittimante ufficiale, promosso dalle autorità europee stesse. Abbiamo visto i tentativi di legittimazione del sistema attraverso le lenti delle democrazie procedurale e deliberativa. Accanto a ciò, spuntano le teorie della costrizione dell'identità, legittimità valoriale, legittimità sociale e quella diretta al cittadino, il discorso della cittadinanza europea. Tuttavia, nessuna delle teorie elaborate è capace di soddisfare l'incentivo politico espresso ai vertici della presente classe dirigente comunitaria: calmare le conseguenze della crisi e dell'austerità nei paesi membri, aumentando l'efficienza delle politiche macroeconomiche senza sacrifici per le sovranità nazionali.

Nel secondo capitolo della presente ricerca provvederemo una prova di analisi empirica (intitolata "*Empiricamente catturando la legittimità dell'Ue*") della legittimità per evidenziare le logiche legittimanti dalla prospettiva della dimensione sociale nell'Unione europea, previa l'analisi istituzionale degli attori coinvolti nel processo. Legittimità de *l'input-* e dell'*output* è stata presa come punto di riferimento per la progettazione della ricerca empirica, per la strumentalizzazione della quale abbiamo applicato un approccio comunicativo e quello del discorso.

CAPITOLO 2. Il modello sociale europeo: dai progetti democratico-sociali degli anni '70, alle dinamiche post-Maastricht di coesione territoriale fino all'Euroscetticismo crescente del "post-euro"

2.1. Il modello sociale europeo e il discorso dell'Europa sociale: da una crisi all'altra. Analisi storico-istituzionale dagli anni 70 al periodo del dopo-Maastricht

Questo capitolo riguarda la legittimità sovranazionale, come descritta nel capitolo precedente e cerca di approfondire l'eventuale nesso tra gli strumenti di partecipazione al sistema istituzionale dell'Ue e la sua legittimità, concentrandosi sulla dimensione sociale europea.

A partire degli anni '70, fino alla fine degli anni '80, i governi socialisti e social-democratici fioriti in Europa, ad eccezione della Gran Bretagna e del movimento sociale di Delors, hanno raggiunto importanti risultati nel promuovere l'idea della dimensione sociale comunitaria. Questi risultati, preliminari nella sostanza, rappresentano solo una tappa nel processo della costruzione dell'Europa sociale. Il discorso per un'Europa più socialmente avanzata e marcata è dovuto alle sfide emerse come conseguenza della crisi economica estrapolatasi sul tutto il sistema istituzionale e politico dell'Ue. L'azione comunicativa dell'Ue, dovuta al distacco dei cittadini e l'opposizione alle misure d'austerità, si rivela molto logicamente nelle promesse politiche di una focalizzazione sul pilastro sociale. Mentre le pratiche decisionali rimangono le stesse, con gli indicatori economici dell'Ue sono ancora in stagnazione.

Le logiche evolutive del modello sociale europeo sono storicamente sottoposte alla crescita economica e del mercato comune. A sua volta, il cuore della crescita economica europea è legato alle questioni del lavoro, con la mobilità del capitale e della manodopera come obiettivo fondatore comunitario. Mentre il coordinamento inter istituzionale è storicamente nella struttura del processo d'integrazione europea. Ancora prima della votazione sul Trattato di Roma, i governi dei sei paesi fondatori avevano lanciato un meccanismo consultivo riguardo al mercato del lavoro domandandosi se l'occupazione e la mancante regolazione in campo sociale potessero impedire la costruzione del mercato comune. Agli esperti dell'Organizzazione internazionale di lavoro, OIL, fu assegnata la missione consultiva, che divenne abituale con gli anni, accumulando una serie di comitati consultivi composti di

esperti nazionali. L'approccio riguardante l'elemento sociale delle politiche comunitarie cambiò solo a partire degli anni '70. Comunque, va rilevato che, originariamente, il fatto di integrare le questioni legate al lavoro, alla mobilità di manodopera, alla protezione sociale, previsti nel Trattato di Roma, mancava per non essere cruciale al mercato comune, perciò si è implementato un progetto concentratosi esclusivamente sul commercio, ritenuto prioritario rispetto al processo politico tradizionale, nel quale il legame nel triangolo tra il cittadino, il proprietario e lo stato finì in un conflitto risolto costituzionalmente. Tuttavia, la varietà degli interessi cominciava a infiltrarsi a livello comunitario, e l'Ue ha adottato l'approccio del "mediatore onesto" (*honest broker*), impostando condizioni di competizione leale, che, però cessa di essere rispettato proprio nella dimensione sociale, quando le grandi aziende europee sfruttano le differenze di retribuzione per il proprio vantaggio. Così, ancora oggi, la questione degli stipendi minimi in Europa non trova accordo nel Consiglio europeo e rimane irrisolta.

Il modello sociale europeo, sia nell'insieme nazionale, sia in quello sovranazionale, è studiato nel diritto pubblico e nel diritto del lavoro. In questo senso, il conflitto, che è un elemento sostanziale della vita socio-politica, è risolto con i provvedimenti costituzionali, ossia per mezzo della democrazia. Quello che leggiamo nei trattati europei rappresenta già un compromesso riassuntivo dei due livelli – non solo quello nazionale, ma anche quello tra i governi degli stati-nazione aderenti all'Unione.

Nell'analisi giuridica del modello sociale di Ruth Nielsen e Erika Szyszczak che si limita a citare gli estratti dei trattati europei relativi alla questione sociale, il modello sociale, come proposto nel Trattato di Maastricht, consiste nella sussidiarietà, nella cittadinanza, nell'emendamento al titolo della politica sociale del Trattato di Roma, nella coesione economica e sociale, nei protocolli di politica sociale¹⁵⁸ e nell'apposito accordo.¹⁵⁹

Nel caso dell'Ue, come sistema politico asimmetrico, complesso e di natura sovranazionale, la crisi dei tardi anni '70 suscitò l'intensificazione del dibattito per l'evoluzione della dimensione sociale all'interno dell'istituzionalizzazione europea. Il

¹⁵⁸ Trattato dell'Unione Europea. Protocollo 28. Sulla coesione economica, sociale e territoriale. Accesso: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016E/PRO/28>. Agreement On Social Policy Concluded Between The Member States of the European Community With The Exception Of the United Kingdom of Great Britain And Northern Ireland.

¹⁵⁹ Nielsen, R., Szyszczak, E. (1997). The social dimension of the European Union. Handelshøjskoleforlaget. P. 38-47.

dibattito, intanto, era intenso a causa dell'accesso dei paesi dell'Europa Meridionale, economicamente meno competitivi rispetto a quelli dell'Europa Occidentale. Con la ratifica dell'Atto unico Europeo (*Sigle European Act, SEA*) nel 1986¹⁶⁰, tuttavia, il nesso dell'europeizzazione fu esteso anche al concetto di distribuzione, attraverso agli meccanismi appositamente stabiliti – i fondi strutturali europei. Il Libro Bianco, “Crescita, competitività e occupazione” (*“Growth, Competitiveness and Employment”*, 1994) rilevava l'importanza della flessibilità nel mercato del lavoro nei singoli paesi, in modo da poter garantire e provvedere al livello necessario per la crescita economica. Invece, Il Libro Bianco *“European Social Policy – a Way Forward for the Union”*, pubblicato nello stesso 1994, sottolineava, ancora di più, l'importanza della creazione dei posti di lavoro.

Da allora, effettivamente, le responsabilità delle Comunità economiche europee si estese anche alla sostenibilità non esclusivamente economica, che, comunque, essendo il prerequisito della crescita economica, doveva garantire il rispetto del Patto di crescita e stabilità (*Growth and Stability Pact*, 1997), approvato dopo i primi anni dell'implementazione del Trattato di Maastricht. Loukas Tsoukalis sostiene che: *“the word “growth” was apparently added for mostly decorative purposes”*¹⁶¹, così come il consolidamento nella procedura del deficit eccessivo (*excessive deficit procedure*).

L'Atto unico europeo, come risultato delle negoziazioni sul futuro istituzionale dell'Ue, è stato anche l'esito della crisi decisionale, quando le decisioni unanime su certe tappe dell'europeizzazione non erano più compatibili con la crescita dei paesi membri. Le novelle, incorporate negli appositi trattati concernevano la procedura decisionale al Consiglio (1), i poteri della Commissione (2), i poteri del Parlamento europeo (3), e infine, l'estensione delle competenze delle Comunità (4).¹⁶² Nel campo decisionale, la più importante novella è legata alla maggioranza qualificata del Consiglio necessaria per prendere decisioni nell'area dell'occupazione, quando si tratta dell'ambiente, delle condizioni e della sicurezza del lavoro.

¹⁶⁰Unione europea (1986). L'Atto europeo unico. Accesso: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Axy0027>

¹⁶¹Tsoukalis L. (2005). *What Kind of Europe*. Oxford University Press. P. 153.

¹⁶²Unione europea. L'Atto unico europeo (1986). Accesso: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Axy0027>.

Le questioni concernenti la prevenzione e la protezione sociale vanno votate, come prima, con l'unanimità del Consiglio e non entrano nelle competenze dirette dell'Unione.

Un forte elemento redistributivo, integrato all'interno dello scheletro comunitario è stato ereditato, con lo stesso approccio applicato da decenni nella politica agraria comunitaria, il CAP. La funzione distributiva, a partire dell'adozione dell'Atto unico europeo dal 1986, aparte ciò che riguarda lo sviluppo rurale, si estende anche sulla coesione territoriale ed economico-sociale, sullo sviluppo regionale e quello sociale. Gli strumenti principali, in questo caso, sono i fondi: di sviluppo regionale, il Fondo europeo sociale, il Fondo europeo regionale, il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia:

A crucial and arguable revolutionary element of the Single European Act, the Treaty revision of 1986, was the inclusion of redistribution as a part of the overall European package deal. In Community jargon, this is called "economic and social cohesion". Thus, liberalization has become directly linked to redistribution, and in practical terms it has meant significant transfers of funds to less developed countries and regions of the Union through the Structural Funds and, later, the Cohesion Fund. This important link has been repeatedly confirmed in subsequent rounds of budgetary negotiations, and it extends at least until 2006.¹⁶³

Il significato dei fondi strutturali nel quadro del bilancio comunitario e l'approccio generale alla distribuzione delle risorse tra gli Stati e le Regioni deriva dal Protocollo 28 del Trattato di Maastricht, secondo il quale le parti coinvolte considerano *"il desiderio di una maggiore flessibilità nelle modalità di assegnazione delle risorse provenienti dai fondi strutturali"*¹⁶⁴. L'Unione europea ha sempre voluto un controllo trasparente dei fondi strutturali, che comunque, non raggiungono direttamente il cittadino, ma hanno come primo destinatario le autorità locali e regionali e sono distribuiti attraverso i bandi europei cui aderiscono le autorità locali e regionali. Da questo punto di vista, riferendosi alla legittimità, il modello europeo nasconde una tappa di controllo in più (per esempio, le analisi ex-ante dei programmi implementati con il finanziamento dai Fondi strutturali e il Fondo europeo

¹⁶³Tsoukalis, L. (2005). What Kind of Europe? Oxford University Press. P. 19.

¹⁶⁴Trattato dell'Unione Europea. Protocollo 28. Sulla coesione economica, sociale e territoriale. Accesso: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016E/PRO/28>.

sociale¹⁶⁵). Comunque, i fondi strutturali non sono percepiti come facenti parti di un pacchetto orientato al cittadino, anzi – è sempre stato uno strumento del mercato comune più efficace. Il finanziamento proveniente dai fondi strutturali comunitari è stato politicamente articolato anche nei paesi fondatori, come l'Italia, suscitando un dibattito sulla distribuzione distorta dei fondi strutturali. Inoltre, tale questione è divenuta una delle aree prioritarie nella politica estera di governi Renzi/Gentiloni.

L'era dello stato sociale in Europa comunitaria risultò possibile grazie all'impulso socialista nei singoli paesi membri, grazie alle iniziative di Jaques Delors, ma non solo. Il periodo dell'avanzamento sociale europeo è durato fino al 1989 ed è terminato con la Carta dei diritti fondamentali (*Charter of Fundamental Rights*) nel 1989. Il resto delle iniziative intorno alla questione sociale hanno una natura reattiva come conseguenza delle condizioni esterne, tra cui la crisi finanziaria e la recessione dei tardi anni '2000. Fritz W. Sharpf sostiene che:

*The 2008 crisis emphasized the urgency of interests' convergence in more areas, i.e. fiscal and stabilization with the ECB, taking the lead in decision-making. Whereas at national level more crisis-driven claims regarding the regulatory competences (1) and distribution of the EU resources (2) have arisen among the Member States.*¹⁶⁶

Loukas Tsoukalis ritiene che il più grande difetto dell'Ue stia nella limitata capacità di superare le crisi che impongono i più gravi rischi politici:

*There's also a political risk linked to legitimacy deficit of the Union and the weakness of the institutional structure, which is not adequately equipped to cope with crises. And there is no easy exit option, if things go wrong.*¹⁶⁷

La tappa fondamentale successiva nell'istituzionalizzazione del modello europeo sociale è rappresentata dagli emendamenti al Trattato di Amsterdam e dal Processo di Lisbona, con l'apposita strategia di Lisbona orientata sull'occupazione come cuore di tutte le misure comunitarie nella dimensione sociale. La strategia di Lisbona 2000 offre una nuova visione del modello europeo sociale. Frank Vadenbroucke nella sua analisi introduce il concetto di

¹⁶⁵Commissione europea. Fondi strutturali e di investimento europei. Accesso: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>.

¹⁶⁶Scharpf, F. W. (2002). The European social model. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645-670. P. 32.

¹⁶⁷Tsoukalis, L. (2005). *What Kind of Europe?* Oxford University Press. P. 166.

“*horizontal social change*”¹⁶⁸, in riferimento alla Strategia, scopo della quale era anche di provvedere una base legale più solidale per le politiche del welfare al livello sovranazionale nell’Unione europea. La focalizzazione sulle riforme strutturali annunciata al Vertice di Lisbona mette l’occupazione al centro del modello sociale, mentre tutte le garanzie sociali rimangono all’interno del contesto decisionale nazionale, richiedendo l’unanimità al Consiglio dell’Ue, riguardo qualsiasi tipo di legislazione (maternità, stipendio minimo, assicurazione al lavoro). La ricercatrice Diamond Ashiagbor ha studiato le strategie dell’Ue per combattere la disoccupazione e sottolinea l’importanza di distinguere la politica sociale dell’Ue con la strategia nel campo di occupazione: “*change in emphasis from the development of a social policy for the EU to the development of an employment strategy*”¹⁶⁹. Per Ashiagbor, il rafforzamento delle priorità per l’occupazione rappresenta una sfida per l’ulteriore progresso nelle politiche sociali¹⁷⁰: “ <...> *the main contention is that the objectives underlying the Employment and Lisbon Strategies do indeed risk relegating social and employment policy to the role of mere adjuncts of economic integration*”¹⁷¹. Di conseguenza, cresce l’importanza del diritto del lavoro nel definire il modello europeo sociale.

La flessibilità diventa la direzione principale del percorso politico nel campo sociale al Vertice di Lisbona, mentre per i ministeri nazionali l’obiettivo è quello di armonizzare i piani d’azione nazionali (*National Action Plans, NAP*), riguardo le modalità di occupazione. La Strategia europea per l’occupazione è in qualche modo precedente al piano d’azione comunitaria relativo alla dimensione sociale e sarebbe potuto diventarne la base politica. Tuttavia, secondo Aschiagbor, la Strategia funge da grilletto, preservando il processo decisionale nel campo della politica sociale, perché enfatizza le stesse priorità che prevede anche la politica macroeconomica dell’Unione. Come misure più concrete, la Strategia di Lisbona introduce il processo di *peer-review* e il metodo di coordinamento aperto (*Open method of coordination*).

¹⁶⁸Vanderbroucke, F. (2015). A European Social Union: Unduly Idealistic or Inevitable?
Accesso: <http://www.frankvandenbroucke.uva.nl/wp-content/uploads/2016/06/232.pdf>.

¹⁶⁹Ashiagbor, D. (2005). The European employment strategy: labour market regulation and new governance. Oxford: Oxford University Press. P. 72.

¹⁷⁰ Idem. P.110-112.

¹⁷¹ Idem. P. 110. *Vediance*: Schmid, G. (1998). Transitional labour markets: a new European employment strategy.

Secondo sia il diritto pubblico, sia quello costituzionale, non esiste un vero e proprio modello europeo sociale, mentre quello che veramente spinge il processo dell'integrazione europea è ed è sempre stata la stabilizzazione macroeconomica. Questo approccio è fondato sul disegno legislativo asimmetrico del costituzionalismo sovranazionale europeo, ossia sui provvedimenti legislativi della democrazia costituzionale.

La risoluzione del classico conflitto sociale, che come abbiamo visto, è una parte essenziale del processo di statalizzazione e istituzionalizzazione è integrata, incorporata in qualsiasi sistema, come anche per la dimensione sociale, la cui istituzionalizzazione nell'Unione europea avviene attraverso deliberazione, consultazione e coordinazione. L'idea dell'istituzionalizzazione dei conflitti sociali e politici è il cuore della nozione della democrazia costituzionale europea, che comunque è stata screditata dalle condizioni poste dalla molteplicità degli interessi nazionali rappresentati nell'Ue. Così, con il declino del costituzionalismo, lo scheletro istituzionale europeo assume una natura post-politica, ossia asimmetricamente esecutiva o regolativa.¹⁷²

Con il sostegno degli esperti dell'Organizzazione internazionale del lavoro, i fondatori dell'Ue hanno adottato le conclusioni del rapporto dell'OIL come guida riguardo alle politiche sociali e l'occupazione, nello specifico. Poiché l'obiettivo politico - il mercato unico - è stato raggiunto senza l'inclusione delle questioni sociali nei principali documenti dell'Ue, non è stato necessario includere gli strumenti e i limiti giuridici e politici nel processo dell'integrazione. Proprio come nel 2008, alla fine degli anni '60 diventa evidente che non è possibile ignorare la crescente disoccupazione ed era richiesto assumersi in qualche forma a livello dell'integrazione europea la responsabilità sociale.

Sia le azioni comunitarie nella dimensione sociale, sia il discorso intorno alle politiche sociali dell'Ue hanno una natura ripetitiva, poiché i documenti strategici si replicano l'un l'altro. Per esempio, il Libro bianco sullo sviluppo sociale replica le priorità formulate, al tempo, dal Consiglio europeo. Le voci istituzionali intorno al mercato comune e ad altri corpi politici non si replicano, avendo un unico canale di comunicazione, date le competenze chiaramente definite. Il processo di coordinamento, che prevale nella dimensione sociale, offre una molteplicità dei documenti, analisi, piani strategici simultaneamente prodotti da tutte

¹⁷²Dani, M. (2012). Rehabilitating social conflicts in European public law. *EuropeanLawJournal*, 18(5), 621-643.

le istituzioni comunitarie, che, come abbiamo accennato sopra, hanno sviluppato ben diverse visioni politiche ed istituzionali sulla stessa questione dell'integrazione sociale.

Nel 1994, nello stesso Libro bianco della Commissione sulle politiche sociali, l'occupazione si pone come priorità assoluta¹⁷³. Mentre ancora oggi testimoniamo lo stesso dibattito sul distacco dei lavoratori e social dumping, non incluso in nessun atto legislativo, data la necessità dell'unanimità del voto sulle politiche sociali nel Consiglio europeo:

Se non si registrerà alcun esito positivo in sede di Consiglio per quanto concerne tale testo entro la fine del 1994, la Commissione senza pregiudizio per il quadro giuridico avvierà ulteriori discussioni con le parti sociali e, sulla base dei loro pareri, considererà se tale problema possa essere risolto mediante accordi collettivi a livello europeo o nuove proposte di azione in tale campo¹⁷⁴.

Il passaggio alla costruzione dell'Unione monetaria, la terza fase dalla quale parte anche il Trattato di Maastricht, ha solo messo in evidenza la divergenza tra le priorità delle élite europee e le promesse fatte nella comunicazione ufficiale politica. L'integrazione monetaria, innescatasi nel frattempo, ha messo i processi integratori in un contesto ancora più complicato. È da allora che la moneta unica, secondo le percezioni dei cittadini, è diventata il flagello di tutti i processi integratori.

Il distacco tra le politiche comunitarie e i cittadini si conclude nel dibattito intorno alle politiche fiscali comunitarie. Frank Vanderbroucke sostiene che il principio di solidarietà sociale, che lui chiama “*il circolo di solidarietà*” e, andando oltre, il concetto di cittadinanza, non vengono pienamente realizzati se i lavoratori dei diversi paesi membri vengono messi nelle condizioni di una competizione “*intollerabile tra i sistemi sociali*”, che è in contraddizione con il concetto di cittadinanza europea¹⁷⁵.

¹⁷³Commissione europea (1994). Libro bianco sulla politica sociale europea. Accesso: <http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-94-55 it.htm>.

¹⁷⁴Commissione europea (1994). Libro bianco sulla politica sociale europea. Accesso: <http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-94-55 it.htm>.

¹⁷⁵Vanderbroucke, F. (2016). The relationship between the posting debate and the Brexit debate. Euractiv. Accesso: <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/opinion/the-relationship-between-the-posting-debate-and-the-brexit-debate/>

La cittadinanza nelle condizioni di uno Stato nazionale è basata, a parte di questione dell'identità europea, sull'accordo sociale e fiscale, che rappresentano le fondamenta di statualità. Nell'Unione europea prevale la regolazione nazionale nella dimensione fiscale. L'introduzione di una politica fiscale comunitaria che garantisca i finanziamenti e l'afflusso del denaro nei fondi europei strutturali e sociali e in altri strumenti, potrebbe creare un legame più trasparente, definitivo e, forse, meglio funzionante, con i cittadini. Mentre la sua assenza è, invece, vista da più autori e esperti come la fonte principale della crisi di legittimità sovranazionale dell'Ue¹⁷⁶. Inoltre, la sostenibilità del modello europeo e, soprattutto dell'Unione monetaria europea, è su larga scala condizionata dalla questione dell'integrazione fiscale, un prerequisito essenziale per un bilancio europeo allargato e meno suscettibile alle crisi e perturbazioni del genere politico-economico:

*The EU budget is small, albeit with a pronounced redistributive dimension in both of its two major items of expenditure. The CAP represents essentially a transfer from taxpayers (and also consumers through higher prices) to farmers working mostly in favor of big farmers. It also involves large inter-country transfers as a function of the relative size of agricultural production in each country. Thus, in terms of cohesion, which is the official term for the objective of narrowing the gap between rich and poor inside the Union, the CAP continues to produce mixed results.*¹⁷⁷

Di un rilievo per il modello sociale europeo resta la questione delle politiche fiscali comunitarie, che ostacola non solo la sostenibilità dell'intera Unione (che affronta la propria incapacità di calmare le crisi nei singoli paesi membri in recessione), ma non permette di parlare di un nesso immediato tradizionale che colleghi le istituzioni con i cittadini nei sistemi politici attraverso la tassazione. Molti degli avvocati del progressodell'europeizzazione sostengono che una tassa comunitaria imposta immediatamente sul cittadino potrebbe cambiare l'attitudine alle dinamiche comunitarie.

Nell'Unione europea la natura del conflitto sociale si è trasformata. Mentre la dimensione macroeconomica era un incentivo nelle dinamiche comunitarie, è nei periodi della crisi che la questione sociale torna nel discorso pubblico europeo. Questi stessi indicatori sono stati centrali nell'integrazione europea sin dai tempi della fondazione della Comunità del

¹⁷⁶Whyman, P., Baimbridge, M., Mullen, A. (2012). The political economy of the European Social Model. Routledge.

¹⁷⁷Tsoukalis, L. (2003). What kind of Europe?.Oxford University Press.P.133.

carbone e dell'acciaio, ma nel discorso pubblico e nelle azioni comunicative rientrano esclusivamente nei momenti di crisi. Per gli studiosi del diritto costituzionale, l'istituzionalizzazione asimmetrica del conflitto fra la base e il livello sovranazionale, causato dalla limitata presenza delle questioni sociali e delle competenze dell'Ue, porta a un dilavamento della cultura politica e costituzionale europea, mentre l'approccio tecnocratico è una conseguenza dovuta alla mancanza del bilanciamento istituzionale tra lo Stato nazione e il livello sovranazionale: *Brussels contributes to the corrosion of European constitutional culture*¹⁷⁸. La competenza nazionale prevale sul livello sovranazionale, soprattutto nella dimensione fiscale. L'introduzione di una politica fiscale comunitaria che garantisca i finanziamenti e l'afflusso del denaro nei Fondi sociali comunitari e in altri strumenti, potrebbe creare un legame più immediato e, forse, meglio funzionante per i cittadini. Al contrario, la sua assenza è invece vista da più autori ed esperti come la fonte della crisi della legittimità sovranazionale dell'Ue.

*This alternative rationale shaped also the nature of supranational legal structures. The legal texture of the common market and, notably, its regulatory principles reveal significant differences from the constitutive principles inserted in pluralist constitutions. Far from encapsulating a 'conflictual consensus' between opposing political parties, they are expression of a quasi-Schmittian decision whose overriding goal is access to market. As such, they are not meant to define a shared space allowing for the identification of individuals with different views on market regulation. On the contrary, they are decisions spelling out a coherent regulatory project whose underlying objective is constraining national political autonomy as soon as it interferes with transnational trade.*¹⁷⁹

Quello che evidenzia il Rapporto dei Cinque presidenti è una divaricazione tra la retorica e la prassi ancora più profonda: le misure proposte trattano soprattutto il mantenimento della stabilità economica avendo il mercato comune come destinatario principale. I meccanismi lanciati, come quello del Meccanismo di stabilità e crescita, assieme alle nuove misure proposte – come Il Consiglio fiscale europeo (*European Fiscal Board*) –

¹⁷⁸Dani, Marco (2016). Presentazione alla Scuola Invernale sul federalismo e governance, Bolzano.

¹⁷⁹Dani, M. (2013). The 'Partisan Constitution' and the Corrosion of European Constitutional Culture. London School of Economics Paper. Accesso: http://eprints.lse.ac.uk/55340/1/libfile_REPOSITORY_Content_European%20Institute_LEQS%20Discussion%20Papers_LEQSPaper68.pdf. P. 57.

non concernono principalmente il cittadino come beneficiario finale di tali misure, nemmeno come l'investitore dei processi d'integrazione regionale sul continente.

Infine, molti sostengono che le politiche agrarie dell'Ue rappresentino una forte componente non formalizzata delle politiche sociali, entrando sicuramente a far parte del modello sociale comunitario. Si tratta, quindi, di un forte componente realizzatasi attraverso i fondi europei strutturali, di cui parte integrante è il fondo per l'agricoltura:

*As long as the European agricultural fortress keeps many of the exports of the less developed countries out of European markets, the credibility of the image of Europe as the generous partner of poor countries will continue to be severely tested.*¹⁸⁰

La crisi economica del 2008 ha messo in evidenza l'inferiorità e il ritardo nello sviluppo dello scheletro istituzionale europeo, tirando fuori le richieste per un ammortizzatore sociale più fondamentale e meno dipendente dalle condizioni economiche interne ed esterne. Ma ha anche evidenziato la non volontà di alcuni paesi europei a investire. Il meccanismo di stabilità lanciato nel 2011 non ha portato all'atteso sollievo, sostenendo gli istituti finanziari e bancari e suscitando un'instabilità sociale ancora più grave. Al giorno d'oggi, l'approccio politico economico ha cessato di essere una metodologia capace di risolvere tutti i problemi sociali nemmeno al livello nazionale. Li rintracceremo nella sezione "Mappatura tematica" del presente Capitolo.

L'approccio dell'economia politica verso il modello sociale dell'Ue si concentra sui modelli di sviluppo, rispetto alle relazioni tra il capitale e il lavoro, all'interno del quadro della globalizzazione. Le limitazioni del modello europeo sociale in questa ottica sono le seguenti¹⁸¹:

1. Il discorso dell'Europa sociale e dell'allargamento della dimensione sociale al livello sovranazionale negavano il contesto più ampio del capitalismo contemporaneo¹⁸².

¹⁸⁰Tsoukalis, L. (2003). What kind of Europe?.Oxford University Press. P. 193.

¹⁸¹Philip B. Whyman, Mark Baimbridge, Andrew Mullen (2012). The Political Economy of the European Social Model. Routledge. P. 95.

¹⁸²Philip B. Whyman, Mark Baimbridge, Andrew Mullen (2012). The Political Economy of the European Social Model. Routledge. P. 115.

2. Il nuovo ordine mondiale (*New World Order*) dopo la Seconda guerra mondiale ha influenzato il concetto dello stato sociale ed esso è stato negato.

3. Focalizzazione sullo stato nazione e il modello sociale nazionale come anche sugli attori politici nazionali ha precluso la possibilità di un ragionamento sul ruolo delle forze progressive sociali al di fuori dello stato nazionale. Come forze progressive sociali si intendono i vari interessi istituzionalizzati in un sistema politico complesso, come quello dell'Ue, ovvero i sindacati, la società civile, le élite, le associazioni dei datori di lavoro, le multinazionali, le forze finanziarie, ecc.

4. La continuata influenza degli Usa sulla formazione del modello economico-istituzionale dell'Europa occidentale del dopoguerra si è estesa anche alla dimensione sociale. L'economia politica del MES continuava ad essere negata nelle fonti, anche come il particolare contesto storico in cui essa si formò.

Nella stessa ottica degli ordini mondiali, il modello sociale dell'Europa occidentale è dovuto alla crescente importanza e il cosiddetto *lobbying potential* delle corporazioni multinazionali e finanziarie, a partire del periodo dopoguerra, che hanno svolto il loro ruolo non solo nell'avanzamento degli interessi economici, ma anche rispetto al sistema di garanzie sociali verso le masse dei loro dipendenti. Quindi, negli anni '70, quando il potere del capitale e le economie occidentali è stato sottoposto alla grande recessione dovuta alla crisi del sistema di Breton Woods, la domanda per un ammortizzatore per la sicurezza da parte delle corporazioni è cresciuto. L'interpretazione politico-economica, secondo la quale il modello europeo sociale è "idealizzato", pertanto le economie europee (ma più che altro quelle sull'asse transatlantica) si rappresenta un insieme delle corporazioni multinazionali che si trovano alla guida della *governance* finanziaria internazionale. Queste logiche furono a fondamento dell'instaurazione della *governance* economica sovranazionale europea, dagli anni '60, quale costruzione del modello neo-liberale sul continente europeo. L'europeizzazione nella sicurezza comune e di difesa arrivò dopo, rendendo la "facciata politica" dell'Unione meglio presentabile.

Il modello neo-liberale risultò persistente fino alla recessione stessa e, come risultato, il travolgente successo dei partiti politici e dei movimenti socialisti nell'Europa unita e oltre. Tale tipo del consenso politico, nell'Europa occidentale di tipo neo-liberale, è la ragione principale per cui il welfare comunitario non ha avuto sviluppo durante il cosiddetto ordine della guerra fredda ("*Cold War Order*" (CWO)). Tuttavia, con l'avvento della crisi e la

crescita economica ritardata, il discorso cambia. Il cosiddetto “*New World Order*” (NOW) era accompagnato non solo dal ripensamento del libero mercato e della globalizzazione, ma anche della crescente pressione dalla parte delle forze sociali progressive.

In the NWO, the ESM concept and Social Europe discourse emerged as a result of a bottom-up pressures and top-down concessions. Activists within social democratic and socialist parties, trade unions and other progressive social forces across Europe promoted the ESM and a Social Europe as an alternative to the neo-liberal EU. The elite response, at the member state and EU level, was to rhetorically embrace such ideas in an attempt to co-opt these forces and thus sustain the neo-liberal project. These constructions, therefore, constituted a particular compromise at a specific historical juncture (i.e. the problematic passage of the Maastricht Treaty and its aftermath – namely rising Euroscepticism). In the NWO, Western Europe’s welfare states remained largely national in orientation – hence the persistence of welfare state diversity and the absence of a unified EU-level welfare state, - but as a result of the neo-liberal consensus, they retrenched towards a model which was Schumpeterian, workforce-oriented and post-national in nature. In short, Western Europe’s welfare states were moving towards the market liberal model, at least in terms of objectives if not outcomes, albeit at different speeds.¹⁸³

L’azione comunitaria nella dimensione sociale dell’Unione europea è programmata secondo i principi della democrazia partecipativa e si basa sul principio fondamentale d’inclusione sociale, coinvolgimento decisionale di più attori nel processo delle politiche pubbliche. Tale inclusione avviene tramite meccanismi ben definiti e trasparenti, ma, allo stesso modo, con un limitato valore costringitivo e pertanto una scarsa capacità decisionale, che, in effetti, viene criticata da molti attori.

The fact that the ESM is an idealized form of reality does not, however, imply that the concept of creating a “Social Europe” may be dismissed completely. The minimalist version of the ESM that has been created amongst EU nations has still provided notable benefits for workers and citizens in less regulated economies (such as the United Kingdom), whilst other initiatives (i.e. the EWC Directive) have the potential to develop into a more significant form over time. Moreover, the idealized version of the ESM can be utilized by social democrats,

¹⁸³ Philip B. Whyman, Mark Baimbridge, Andrew Mullen (2012). *The Political Economy of the European Social Model*. Routledge. P. 6.

*trade unionists and other progressives, to argue the case for further advances to be pursued in the area. Consequently, it is of great significance to ascertain how, first, the ESM may impact upon the EU's NMS and, second, how their accession may influence the future development of the social dimension.*¹⁸⁴

Nel 1985 la Commissione europea, dopo dieci anni di attività indipendente da parte dei sindacati paneuropei, partecipa per la prima volta alla conferenza congiunta con l'ETUC e altri partner sociali presenti. Il processo detto il "Val Duchesse", il cui merito sono stati i primi significativi passi più nella direzione di un'estensione della dimensione sociale con l'approvazione nel 1989 della Carta dei diritti fondamentali.

Il dialogo sociale, che ha celebrato venti anni nel 2011, è uno degli elementi che l'Unione europea sottolinea maggiormente nelle linee guida della *governance* partecipativa, per quanto legato alle problematiche occupazionali. Il processo rimane indebolito e insufficientemente implementato nei "nuovi" paesi europei (le accessioni del 2004 e 2007), e secondo la Commissione europea, ciò rappresenta una sfida alla legittimità della *governance* economica europea:

*There is also a tendency, in some cases, to erode, downgrade or even eliminate tripartite structures. Undermining collective bargaining and other social rights may form part of implicit 'social dumping' strategies. Such approaches are bad for Europe and bad for the countries concerned, and they are economically and socially unsustainable. Trust between the participants of social dialogue may also be limited due to underdeveloped institutional capacity.*¹⁸⁵

Nata come reazione delle istituzioni comunitarie alla recessione economica, l'idea di svolgere un processo bipartito tra gli impiegati e i datori di lavoro nelle grandi aziende, si trasforma negli anni 2000 in un dialogo tripartito più autonomo, che esiste nella forma del Vertice sociale tripartito (*The Tripartite Sociale Summit*) e non è svolto dalla Commissione. Tuttavia, è curioso che la Commissione continui a svolgere il processo del dialogo sociale secondo il modello tripartito, coordinato dal dipartimento appositamente istituito. Anche la

¹⁸⁴ Philip B. Whyman, Mark Baimbridge, Andrew Mullen (2012). *The Political Economy of the European Social Model*. Routledge. P. 7.

¹⁸⁵ Commissione europea. *Social Europe Guide* (2012). Il Dialogo sociale. Volume 2. P.6.

Conferenza europea dei sindacati (*European Trade Union Conference, ETUC*) promuove l'idea di un'associazione più forte per la crescita economica e l'impiego.¹⁸⁶

Il fatto che sussista il contrasto esistente tra i modelli sociali nei singoli paesi europei e la dimensione comunitaria, risultato di un compromesso al summit di Lisbona, è dimostrato nella tabella “Confronto di mercato sociale e attuale dimensione sociale dell'Ue¹⁸⁷”, nella quale viene confrontato il modello sociale europeo, come impostato nel Trattato di Lisbona, con un modello standard del mercato sociale europeo, che è diventato un marchio per il continente, ma avrebbe un valore di reputazione che non è legato all'Unione europea. Il modello del mercato sociale è presente nei molti paesi d'Europa, come in Austria, per esempio, ed è caratterizzato da un alto livello di garanzia che lo Stato provvede per tutti gli aderenti come risultato di una contrattazione sociale, ma caratterizzato anche da un regolamento del lavoro molto rigido. Il modello sociale dell'Ue è paragonato al modello del mercato sociale standard e contrapposto, secondo la tipologia dello stato al benessere, alle relazioni industriali, alla contrattazione sociale. Tale paragone ne evidenzia l'inconsistenza.

	EU Social Dimension	European Social Market
Welfare State		
Type	Minimalist	Comprehensive
Coverage	Safety net	Universal
Replacement	Low	High
Ratio	Re-	De-
Association with	commodification	commodification
Labor	Competitive-	Protective –

¹⁸⁶ Confederazione europea dei sindacati (2015). Il programma 2015-2017 di lavoro delle parti sociali europee. Partenariato per la crescita inclusiva e l'occupazione. Accesso: https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/final_joint_social_dialogue_work_programme_2015_2017.pdf

¹⁸⁷ Philip B. Whyman, Mark Baimbridge, Andrew Mullen (2012). The Political Economy of the European Social Model. Routledge. P. 7.

Market Response to Globalisation	improve labor market skills	social citizenship requires non-market income source to make effective choices
Industrial Relations Collective Bargaining recognition Corporatist Euro-level IR Labor regulation	Patchy Diverse – some member states deregulated wage formation whilst others rely upon social contracts to secure budget cuts Minimum – European Works Council consultation only Minimum – complements single market; over-regulation impedes competitiveness	High/Comprehensive Established – facilitates superior employment trade-off Developed – framework bargaining between federal-level social partners Fundamental – basis of social accord, combining industrial adjustment with employee protection

Un altro sbocco teorico sul modello sociale è legato all'approccio del federalismo esecutivo (come abbiamo menzionato precedentemente, l'Unione monetaria europea è l'area politica più vicina al federalismo, secondo le logiche decisionali e le competenze sovranazionali più progredite). Marco Dani¹⁸⁸, riflettendo sulle radici del welfare come un

¹⁸⁸Dani, M. (2009). Constitutionalism and Dissonances: Has Europe Paid Off Its Debt to Functionalism?. *European Law Journal*, 15(3), 324-350.

elemento fondamentale del costituzionalismo europeo, sostiene che la nozione del conflitto sociale va trasferita sul livello sovranazionale, essendo la base di qualsiasi sistema costituzionale che è, in essenza, una risoluzione giuridica del conflitto. Il conflitto sociale legato alla distribuzione del reddito tra il capitale e i lavoratori viene risolto dai partiti politici, come i mittenti dei messaggi politici e degli interessi articolati. Il costituzionalismo democratico di uno Stato nazione si contrappone alla tecnocrazia comunitaria dell'Ue accentuando il peso della crisi economica e della recessione.

La comprensione della componente sociale delle politiche comunitarie è cresciuta con gli anni, soprattutto a partire dagli anni 70.¹⁸⁹ Come seguito, una delle tappe veramente cruciali nella definizione del modello sociale europeo è, quindi, l'istituzionalizzazione del conflitto sociale attraverso i meccanismi di corporativi.

La democrazia industriale sviluppatasi intorno all'Ue si forma a metà degli anni 70, quando l'evoluzione del processo d'integrazione europea poneva la domanda sulle politiche sociali e, più specificamente, alla mobilità di manodopera e alle misure a essa relative. Con l'allargamento del 1973, insieme alla Gran Bretagna e alla Spagna socialista, il conflitto industriale tra il capitale e i lavoratori comincia a istituzionalizzarsi anche al livello sovranazionale. Marco Dani, dalla prospettiva metodologica del diritto costituzionale, ricostruisce la formazione delle istituzioni comunitarie dal punto di vista di tale conflitto. Il conflitto è la lente con la quale va guardato il disegno istituzionale comunitario odierno. Secondo Dani, il modello sociale europeo deve esser compreso come un fenomeno di natura post-politica, rilevando il mutamento tecnocratico e decisionale, non tanto giuridico, che predefinisce le logiche istituzionali nell'Ue. Ad un certo punto, tali logiche tecnocratiche diventano, per l'autore, autosufficienti e non richiedono né sostegno politico, né approvazione dal pubblico in generale. Quindi, nella democrazia industriale il conflitto tra il capitale e la manodopera si sposta verso l'area tecnocratica.

Dall'altra prospettiva, quella della comunicazione, l'Unione europea (e l'immagine che si è creata dalle istituzioni e che comunica all'esterno) ha sviluppato una retorica per un'Europa più sociale e rivolta verso la giustizia sociale. Tale retorica viene accompagnata dalla Commissione con molteplici iniziative, come quella del 2016, di lanciare consultazioni

¹⁸⁹Eurofound (2016). Role of the social partners in the European Semester, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Accesso: http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1570en.pdf

pubbliche per il pilastro sociale dell'Ue, cercando di coinvolgere tutti gli attori possibili. È un tentativo di autolegittimarsi per una mancata legittimità dalla parte degli stati membri? È un tentativo della Commissione stessa per legittimarsi accanto ai governi nazionali sempre più deboli? È una reazione alle accuse e alla retorica populista anti-Ue? Tuttavia, un approccio uniforme potrebbe integrare le visioni così variegata tra i partecipanti del cosiddetto processo democratico industriale, ovvero i sindacati transnazionali, i Comitati comunitari, le forze sociali e i casi specifici sottoposti al vaglio della Corte europea di giustizia, che concernono il diritto di lavoro, la mobilità occupazionale.

La legittimazione del conflitto permetterebbe di riconoscere i vari interessi contrastanti nelle questioni fondamentali, attraverso istituzioni politiche e discorso pubblico, per una formulazione delle politiche pubbliche e una *goodgovernance* comunitaria delle risorse. Da questa prospettiva, il modello di protezione sociale, i principi di giustizia sociale e altre garanzie sarebbero considerati come conseguenza di tale conflitto legittimante sia al livello nazionale sia a quello sovranazionale. Una mediazione del conflitto, in questa lettura metodologica, sarebbe invece personificata nelle trattative e nelle negoziazioni sociali strutturate e trasparenti.

Ricostruendo il modello sociale dell'Ue, non si può evitare il discorso del federalismo e quello dell'Ue come un sistema politico federato. L'unanimità, in certe questioni, soprattutto nelle politiche sociali, è legata alla forte propensione dei Paesi membri a mantenere la propria sovranità, mentre l'EMU è proprio il settore in cui tali processi decisionali sono guidati dalle istituzioni comunitarie, anziché nazionali. Secondo Loukas Tsoukalis: "*The decision-making system of EMU is the closest to a federal structure that can be found in the Union*"¹⁹⁰. Pertanto, il processo decisionale nelle politiche monetarie e macroeconomiche nell'Unione è più efficace, per quanto più è facilitato dalle competenze sovranazionali. Al contrario, l'unanimità che rimane centrale in certe aree molto spesso blocca i cambiamenti che sarebbero da introdurre senza alcun rischio per la sovranità. I casi come quello della tutela della maternità o del reddito minimo europeo, sono bloccati dal continuo cambiamento nel Consiglio europeo.

¹⁹⁰Philip B. Whyman, Mark Baimbridge, Andrew Mullen (2012). *The Political Economy of the European Social Model*. Routledge. P. 152.

L'Unione europea monetaria e la sua finalizzazione modella le dinamiche fondamentali della istituzionalizzazione comunitaria corrente, condizionandone anche la dimensione sociale. Quasi subito dopo l'inaugurazione, la nuova commissione di Juncker annunciò le priorità dell'Europa sociale nel piano di lavoro per il quinquennio comunitario. Più avanti ancora, nel 2016, spunta l'idea del *Pilastro sociale europeo*, il nuovo tentativo di concordare gli interessi intorno alla questione sociale, che ha sorpassato la procedura di consultazione pubblica raccogliendo un'altra quantità di opinioni e posizioni espresse. Il dialogo pubblico intorno alla dimensione sociale dell'Ue giunge una nuova tappa di sviluppo con l'annuncio del Pilastro sociale europeo (*European Social Pillar*) all'inizio del 2016¹⁹¹. Nella sua relazione annuale sullo Stato dell'Unione, il Presidente Juncker, sottolineava l'importanza strategica della dimensione sociale, – soprattutto per ciò che riguarda il mercato di lavoro e l'occupazione, – aprendo la serie delle consultazioni pubbliche finalizzate a incentivare la coesione dell'Unione monetaria europea. Le tematiche dell'occupazione, soprattutto dei giovani, furono presentate come prioritarie. La consultazione per un pilastro europeo dei diritti sociali nel 2016 ha compreso tre aree tematiche: pari opportunità e accesso al mercato di lavoro, condizioni di lavoro eque e protezione sociale adeguata e sostenibile.

Il processo, comunque, sembra abbastanza ripetitivo, come tutte le iniziative precedenti della Commissione nei campi, dove non si applica il metodo comunitario. Il Pilastro sociale è stato lanciato per rafforzare la componente sociale delle politiche comunitarie e soprattutto l'avanzamento dell'istituzionalizzazione dell'Unione monetaria europea. L'enfasi, riguardo questa iniziativa, viene messa sulla partecipazione delle parti interessate al numero più alto possibile dei diversi livelli governativi.

The Pillar does not repeat nor paraphrase the EU "acquis": it spells out in more detail principles and commitments that can steer greater convergence within the euro area. And, in the same way that the Pillar does not replace the "acquis", the principles proposed here do

¹⁹¹Commissione europea (2016). Towards a European Pillar of Social Rights. Accesso: http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en.

*not replace existing rights: they offer a way to assess and, in future, approximate for the better the performance of national employment and social policies.*¹⁹²

Questa iniziativa testimonia una tendenza che oramai sembra radicarsi nella *governance* comunitaria: l'istituzionalizzazione dell'Unione monetaria europea. L'importanza che il discorso legittimante includa la componente sociale, malgrado si tratti sostanzialmente di politiche strettamente monetarie, cooperazione bancaria (con un eventuale ravvicinamento fiscale), rimane sempre il tallone d'Achille' delle istituzioni europee. L'incompletezza dell'Unione monetaria è nota da tempo:

*A coherent conception of a European Social Union*¹⁹³ *The core idea can be summarized as follows: a social union would support national welfare states on a systemic level in some of their key functions; it would guide the substantive development of national welfare states by indicating general social standards and objectives. The ways and means to implement social policy would be left to Member States, with due respect to their different historical legacies and institutions. The idea of a 'social union' does not refer to a separate pillar, to be added to existing pillars.*

2.2. Il modello sociale europeo: la presente architettura istituzionale. Analisi istituzionale degli attori europei e delle maggiori forze sociali coinvolte nel processo politico sociale

La *governance* europea viene qualificata come una *governance* frammentata. La frammentazione dell'autorità politica si rivela nella tecnocrazia e in una legalità esaltata: "*<...> as political authority becomes more fragmented, adversarial legalism becomes a more attractive mode of governance for lawmakers*"¹⁹⁴. La frammentazione delle competenze riguardo le aree dove il metodo comunitario non si può applicare ha portato al rafforzamento

¹⁹² COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali. Accesso: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1457706909489&uri=COM:2016:127:FIN>

¹⁹³ Vanderbroucke, F. (2015). A European Social Union: Unduly Idealistic or Inevitable?. Accesso: <http://www.frankvandenbroucke.uva.nl/wp-content/uploads/2016/06/232.pdf>.

¹⁹⁴ Kelemen, R. D. (2006). Suing for Europe adversarial legalism and European governance. *Comparative Political Studies*, 39(1), 101-127.

della posizione della Corte europea di giustizia. Diamond Asciagbor e Catherine Barnard¹⁹⁵ rilevano come il modello sociale europeo sia rintracciabile esclusivamente nelle risoluzioni della Corte e nei processi riguardanti l'occupazione, il lavoro e la mobilità del capitale umano. Ciò che resta importante è che la prevenzione sociale e le pensioni, così come le assicurazioni, rimangano non trasferibili.

Il modello sociale europeo potrebbe essere visto come un insieme di modalità di coordinamento che si sono istituzionalizzate o per l'iniziativa delle istituzioni comunitarie stesse (mai gli Stati membri), o per l'iniziativa delle forze sociali, dei gruppi d'interesse o di liberi cittadini. L'istituzionalizzazione delle forme di coordinamento sociale è avvenuta e continua in modo parallelo e reattivo alle dinamiche politiche e, soprattutto, alle sfide economiche che l'Ue continua a incontrare. I modi della *governance* sociale sono il metodo aperto di coordinamento, lanciato dal Consiglio europeo nel 2000, il processo di Lussemburgo (il coordinamento delle politiche d'impiego), il Semestre Europeo e, infine, il Pilastro europeo dei diritti sociali – lanciato dalla Commissione nel 2016.

Un'altra faccia del modello sociale europeo è evidenziata con l'introduzione del Semestre europeo – il processo inter istituzionale di esaminazione della performance economico-sociale nei paesi membri che dura sei mesi e il cui esito, in forma di raccomandazioni della Commissione, si estende anche al campo sociale, poiché la dimensione sociale resta una componente essenziale per il raggiungimento degli indicatori economici. Il Semestre europeo si conclude con la formulazione delle raccomandazioni prodotte dalla Commissione europea e obbligatorie per tutti gli Stati membri. Nell'area di sviluppo sociale, le raccomandazioni normalmente concernono la disoccupazione e le misure di austerità per una migliore performance economica.

Nonostante il difetto più evidente del modello sociale europeo sia la mancanza di competenze comunitarie e il carattere di un coordinamento *soft* del processo, a mio avviso, una caratteristica molto forte di esso consiste nella diversità delle prospettive delle istituzioni europee stesse. Da ciò provengono una molteplicità eccessiva delle risoluzioni e documenti che si replicano senza imporre, però, un approccio solido e uniforme.

¹⁹⁵ Barnard, C. (2014). EU Employment law and the European Social Model: the past, the present and the future. *Current Legal Problems*. Volume 67 (1): 199-237.

Il coordinamento della sicurezza sociale, il diritto del lavoro e le modalità dell'occupazione sono questioni discusse separatamente e coordinate da diversi meccanismi comunitari. Come risultato, le dinamiche del mercato di lavoro quali flessibilità e riduzione di costi del lavoro, attraverso il precariato e il lavoro a tempo determinato, sono presenti assieme agli aspetti della sicurezza sociale.

Il processo del dialogo sociale, il cosiddetto "Val Duchesse" è coordinato dalla Commissione europea. La comunicazione prosegue attraverso i canali formalizzati, con i partner sociali strettamente istituzionalizzati. Da un lato, osserviamo un approccio formalizzato alle dinamiche sociali, dall'altro lato, però, sull'area di competenze degli Stati nazione, nel Consiglio europeo, vediamo le dinamiche puramente politiche che condizionano lo sviluppo istituzionale dell'Ue. Per ciò non è possibile parlare di un dialogo e di un coinvolgimento sociale degli interessi, per quanto né le opinioni del Comitato europeo economico sociale, né le risoluzioni dei gruppi di lavoro nell'ambito del dialogo sociale, né altri strumenti consultativi, sono garantiti in un atto legislativo, pur essendo prioritari per il Parlamento europeo stesso.

Comunque, non si tratta di una semplice mancanza di competenze tra le istituzioni europee, né di un sistema decisionale distorto legato all'assenza di volontà dei paesi membri a sacrificare la propria sovranità. Si tratta, invece, di culture politiche diverse, tra le quali il compromesso è fattibile solo attraverso i meccanismi tecnocratici. Ciò è dovuto all'impossibilità di formalizzare costituzionalmente il conflitto sociale al livello sovranazionale, le contraddizioni negli interessi economici diventano predominanti rispetto a altre logiche di sviluppo istituzionale dell'Ue. È il motivo principale per cui le iniziative della Commissione europea volte a sviluppare la dimensione sociale, non trovano sostegno politico e, solo nei tardi anni '80, con una congiuntura favorevole alle dinamiche sociali nei governi nazionali, si sono ottenuti risultati importanti (La Carta dei diritti fondamentali, Il Protocollo 28 del Trattato dell'Unione europea).

Nella situazione in cui la Commissione europea incontra l'opposizione alle iniziative concernenti i regolamenti sociali, la Commissione stessa è condizionata a dover imporre le proprie regole, per promuovere cambiamenti positivi, entrando in tal modo nel conflitto, non solo con le competenze nazionali, ma piuttosto con le culture politiche, che variano da un paese all'altro. Quindi, non è solo la questione della coesione economica, sociale e territoriale, a essere una categoria prioritaria incorporata nel modello sociale comunitario. Il modello

sociale entra nello spazio delle differenti culture politiche e diventa più difficilmente governabile.

Nell'Unione europea troviamo le istituzioni consultive, incorporate nello scheletro istituzionale comunitario, le quali hanno una scarsa capacità decisionale e nessuna competenza per inoltrare iniziative legislative. Sono i comitati – il Comitato europeo sociale ed economico, il Comitato delle regioni – a possedere tali prerogative. Pur essendosi allargata, dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona, la posizione dei Comitati è ancora poco influente. L'attività del Comitato europeo economico e sociale innesca la divergenza tra le azioni giuridiche e la comunicazione ufficiale delle istituzioni comunitarie, soprattutto la Commissione. In ciò, troviamo un caso molto curioso, che caratterizza l'intero processo decisionale e le logiche inter istituzionali: l'opinione del Comitato economico e sociale in merito alla Comunicazione della Commissione concernente lo sviluppo del dialogo sociale a livello comunitario. Tale opinione viene prodotta per reagire all'iniziativa della Commissione sul dialogo sociale, come segno del proprio corporativismo:

*1.2. In the communication the Commission concentrates on all forms of consultation between employers and employees at European level. 1.3. The ESC's position is not mentioned by the communication. As the consultative assembly of the representatives of the various categories of economic and social activity in the Member States, the ESC is an integral part of the institutional set-up of the European Communities.*¹⁹⁶

Quindi, il Comitato europeo economico sociale – difficilmente ha raggiunto un grado di fiducia dalla Commissione e altre istituzioni nel processo legislativo, mentre il Parlamento è percepito come una tappa essenziale, sebbene piuttosto tecnica nel nodo decisionale, il cui apice si è sempre trovato nel Consiglio europeo.

Ancora meno influente è la posizione delle agenzie decentralizzate di competenza tecnica tra cui la Fondazione europea per la formazione (*European Training Foundation*). Da un lato tali agenzie sono abbastanza autonome nelle loro azioni, coordinando le priorità con la Commissione, ma dall'altro lato, spesso rappresentano uno spreco di sforzi professionali

¹⁹⁶Il Comitato economico e sociale europeo (1997). Opinion of the Economic and Social Committee on the 'Commission communication concerning the development of the social dialogue at Community level. Accesso: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A51997AC0106>.

senza poter raggiungere alcuna accettazione o riconoscimento. A mio avviso, non essendo integrate nel processo legislativo, tali poli di interesse professionale non svolgono appieno la loro funzione.

Dalla prospettiva del Consiglio europeo e del suo segretariato, il modello sociale è parte dello spazio politico, sebbene le negoziazioni su varie direttive possano assumere un rilievo inaspettato, oppure non passare per un cambiamento imprevedibile di votazione.

Infine, il Parlamento europeo e la visione del modello sociale sono limitati dalle lenti di un processo tecnico-amministrativo, anziché politico. Ciò consiste nel dover accettare le opinioni prodotte dai comitati, le proposte legislative inoltrate dalla Commissione, amministrare gli interessi attraverso i comitati tematici, previe le sessioni plenarie. Non si tratta di un processo legislativo di sostanza, come notano molti ricercatori, ma di un processo molto dettagliato e burocratizzato. Al contrario, gli interessi politici e la loro rappresentanza non passano in senso stretto attraverso il Parlamento, ma sono amministrati attraverso i canali di consultazione impostati nella Commissione stessa.

La Commissione e l'Ue necessitano un'auto legittimazione. Mentre gli incentivi integratori (*regionalisation drivers*) sono storicamente legati al mercato comune, nei momenti di crisi nella costruzione del mercato comune, hanno richiesto più sforzi e perfino sacrifici. Le azioni e le logiche integrazioniste necessitano una giustificazione anche quando le azioni dell'Ue servono a imporre le misure d'austerità. Ciò richiederebbe una comunicazione al riguardo, per evitare una distorsione tra le azioni e le parole. Perché è proprio il nesso politico immediato, il più naturale, come nota Marco Dani, ossia il conflitto sociale, che riesce a bilanciare le attese di tutte le parti coinvolte e le possibilità di manovra cui dispongono le autorità.

Sull'esempio delle politiche sociali si vede che la natura asimmetrica del disegno istituzionale si rivela soprattutto nelle aree dove le competenze dell'Unione sono limitate, oppure là dove nascondono una molteplicità d'azioni consultive che ne diminuiscono l'efficienza.

Le logiche del distacco tra le politiche comunitarie (1) e la retorica ufficiale dell'Ue (2) e le esigenze dei cittadini – la cosiddetta domanda per l'ammortizzatore di sicurezza – si sono collocate su larga scala nella diversificazione delle competenze tra le varie istituzioni del corpo comunitario. La Banca Centrale Europea che ha competenza esclusiva nel rilascio di

banconote europee, ma anche del controllo sulla disciplina monetaria nei Paesi membri – molto spesso non viene percepita come un’istituzione al favore del cittadino, ma piuttosto come un elemento punitivo imposto dal sistema istituzionale comunitario, propenso a porre limitazioni sulle spese pubbliche nazionali, deprivando gli Stati membri della loro sovranità. Tale messaggio viene propagandato dalle forze politiche radicali ovunque in Europa. La Banca centrale europea, secondo le logiche semplicistiche della comunicazione di massa, sarebbe responsabile per le misure di austerità imposte sui governi in Grecia, Portogallo, Spagna, Irlanda. L’austerità rimane un messaggio politico molto forte anche nei Paesi che hanno dimostrato più sostenibilità a superare la crisi, come la Francia. Le misure di austerità, che innanzitutto riguardano la spesa pubblica nella dimensione sociale, entrano a far parte del discorso legittimante dell’Unione europea attraverso le singole istituzioni percepite dal pubblico come la vera e propria radice della crisi e, come conseguenza, delle misure d’austerità subite.

Pertanto, la natura istituzionale asimmetrica non permette all’Ue di adottare una visione solida di se stessa e del modello sociale nello specifico. Lo stesso principio di sussidiarietà è uno strumento giuridico capace di compromettere la visione sulle politiche e sulle decisioni se alcune parti al livello nazionale, regionale o locale non considerano tali decisioni legittime. Le battaglie politiche intorno alle misure sociali, come lo stipendio minimo, la maternità, i lavoratori distaccati e altre iniziative, la cui implementazione sicuramente richiede un finanziamento aggiuntivo provvisto dai paesi più potenti economicamente e di cui usufruiscono i cittadini provenienti dai paesi meno benestanti, blocca una ragionevole via di mezzo nell’accontentare le forze sociali. E come conseguenza, le misure provvisorie e preliminari non trovano più il sostegno del pubblico:

*Declining public support in the new members has much to do with what may be called “reform fatigue”. After all, a very large part of the political agenda in prospective members had simply been taken over for years by the obligation to implement in advance EU legislation.*¹⁹⁷

La trasformazione economica dalla centralizzazione alla regionalizzazione e le attività di networking che caratterizzano gli ambienti lavorativi di oggi offrono nuove forme di

¹⁹⁷ Philip B. Whyman, Mark Baimbridge, Andrew Mullen (2012). *The Political Economy of the European Social Model*. Routledge. P. 170.

rapporti nella dimensione sociale, che richiedono nuove modalità di *governance*. *Flexicurity*, ovvero la flessibilità dell'assicurazione sociale, è un concetto largamente praticato nei paesi di Benelux, dove, a partire dei primi anni '90, si è posta la domanda se fosse fattibile conciliare le nuove modalità d'impiego con la sicurezza sociale. In Olanda, la *flexicurity* è il risultato delle trattative e della contrattazione sociale tra i partner sociali. Tale approccio permette di aprire varie possibilità ai lavoratori di intraprendere contratti di lavoro brevi, anche come le forme di cooperazione contrattuale, a progetto, avendo allo stesso tempo l'accesso ai servizi sociali e l'assicurazione sociale al pari dei cittadini con i contratti a tempo indeterminato¹⁹⁸. Il principio è stato preso in considerazione dall'Unione europea, che l'ha inserito nella comunicazione della Commissione europea del giugno 2007¹⁹⁹ e con la discussione al relativo Consiglio dell'Ue a novembre 2007. La Commissione ammette:

*The additional flexibility obtained during the crisis does not seem to be compensated by increased security. Rather the contrary. Undoubtedly, in countries where flexicurity policies were/are in place (Nordic and Continental) the effects of the crisis (in terms of unemployment and GDP growth) have been less severe than in other countries characterised by high labour market rigidities. This implied more room for manoeuvring for the former when deciding activation and support policies. However many historical and institutional factors, besides the degree of flexicurity, played a role in the economic fate of the European countries. It is still unclear whether the increased flexibility will produce the economic advantages to reach enhanced security levels in the long run or if rising social inequality, worsened by flexibility, will rather damage the social fabric and will ultimately be detrimental to the entire economy.*²⁰⁰

La flessibilità delle relazioni sociali all'interno dei mercati di lavoro nazionali dipende dal livello di appoggio politico e sociale in ciascuna comunità: ossia, dal livello di fiducia nel governo e nei servizi pubblici²⁰¹, nel modo responsabile di raccogliere e redistribuire i fondi

¹⁹⁸Wilthagen, T., Tros, F. (2004). The concept of "flexicurity": a new approach to regulating employment and labour markets. Transfer: European Review of labour and research, 10(2), 166-186. Accesso: http://ptwresearch.org/uploaded_files/publications/tros3.pdf

¹⁹⁹Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security {SEC(2007) 861} {SEC(2007) 862} / COM/2007/0359 final/<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0359>

²⁰⁰ Commissione europea (2013). Flexicurity in Europe. Final Report. Accesso: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10227&langId=en>.

²⁰¹Philip B. Whyman, Mark Baimbridge, Andrew Mullen (2012). The Political Economy of the European Social Model. Routledge. P. 179.

pubblici. Queste sono le pietre angolari che si manifestano con le nuove forme d'intraprendenza e le attività economiche e questo fonda la solidarietà sulla quale funziona lo Stato.

They transform social policy into joint risk management by encouraging people to accept more risks, with beneficial externalities for society.' To achieve this, new forms of inter-temporal, intergenerational and interregional types of solidarity are required. The main thrust of the argument is that more flexibility needs more not less security.²⁰²

Dalla cultura politica e dei valori del dialogo sociale risalgono le potenzialità della comunità di sostenere una sicurezza sociale flessibile (1). La decentralizzazione e la localizzazione dei rapporti sociali (2) sull'esempio di Olanda e Danimarca offrono le strategie per una protezione sociale e una sostenibilità degli ambienti lavorativi più garantiti. A questo riguardo, una maggiore presenza dell'Ue come interlocutore potrebbe fungere da garante invece dello Stato.

2.3. Il tentativo dell'approccio alla legittimità sovranazionale nel regionalismo comparato e l'analisi empirica della legittimità dell'Ue: il campo di studio dei processi decisionali e dei meccanismi partecipativi nella dimensione sociale dell'Ue. Gli input e gli output del sistema politico nella dimensione sociale

L'obiettivo di misurare le attitudini verso l'integrazione regionale non è facilmente raggiungibile. Le metodologie proposte conciliano in qualche modo gli approcci di due discipline sociali: quella delle relazioni internazionali e quella delle scienze politiche comparate che studiano i sistemi politici secondo la prospettiva dei criteri uniformemente riconosciuti (il modello standard della democrazia, autoritarismo, sistemi totalitari, sistemi socialisti, ecc.). Ponendo la domanda su come si possa misurare la legittimità delle unità sovranazionali come l'Ue, ASEAN, l'Unione africana, MERCOSUR, si sono identificati i seguenti criteri:

- La quantità di fiducia nelle istituzioni a livello regionale e sovranazionale in relazione alla fiducianelle istituzioni nazionali e subnazionali;

²⁰²Schmid, G. (2002). Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact// in G. Schmid B. Gazier. PP. 393-435. P. 394.

- I sentimenti della popolazione, per quanto riguarda le istituzioni al livello sovranazionale / regionale, nazionale, se sono, o dovrebbero essere, in grado di regolare i servizi sociali e sistema di welfare;

- Quantificare l'identità in relazione alla legittimità delle unità sovranazionali;

- La misurazione indiretta dell'apertura della gente verso l'incontro e l'accettazione degli stranieri, che è una base per l'accettazione di integrazione tra confini e rendendo più probabile per le persone a legittimare azioni intraprese dal governo nazionale a procedere con i processi di integrazione regionale ²⁰³.

Lo scambio tra la politica comparata e le relazioni internazionali nelle indagini sui processi d'integrazione regionale è ancora marginale e approcci comuni sono ancora da elaborare. ²⁰⁴ Gli indicatori soprannominati sono uniti dalla difficoltà di misurarli empiricamente e stimare la loro efficienza nel caratterizzare i processi di regionalizzazione.

Volendo estrapolare la metodologia proposta sul caso Ue, abbiamo lavorato su un disegno di ricerca empirica per sostenere la parte teorica del progetto. Il presente paragrafo, quindi, è preparato sulla base dei risultati dello studio empirico condotto tra gennaio e giugno 2015 e è finalizzato a catturare la misura della legittimità dell'Unione europea, attraverso i canali interni istituzionali di comunicazione e coordinamento, le strategie di comunicazione e l'eventuale misura della fiducia istituzionale e il supporto per mezzo delle indagini dell'Eurobarometro e i progetti di ricerca speciali dell'Eurostat. Lo studio empirico ha avuto da scopo di classificare e identificare la legittimità indagando sulla conoscenza e sulle opinioni di dipendenti esperti delle diverse istituzioni dell'Ue nelle unità dedicate alla formulazione dell'ordine del giorno e/o alla regolamentazione delle questioni sociali. In precedenza, allo studio empirico e alla composizione del questionario per le interviste semi-strutturate è stata condotta un'analisi istituzionale dell'Ue indirizzata a evidenziare le istituzioni e gli attori relativi alla formulazione dell'ordine del giorno, consultazioni e implementazione delle politiche comunitarie rivolti al cittadino (*citizen-oriented policies*).

Le interviste semi-strutturate sono state svolte con esperti specialisti delle unità, dipartimenti e sezioni di tutte le istituzioni dell'Ue. I criteri di selezione si sono basati sulla

²⁰³Schlipphak B., Menniken T. Assessing Attitudes Towards Regional Integration Processes. The Regional Integration Manual: Quantitative and Qualitative Methods (2011), edited by Philippe De Lombaerde, Renato Flores, Leliolapadre, Michael Schulz. Routledge, P. 26-27.

²⁰⁴Idem. P. 43.

rilevanza del settore di competenza al modello sociale europeo, in generale, e alla regolamentazione, il coordinamento e la formulazione delle politiche in questioni sociali, in particolare. Le istituzioni, i cui i rappresentanti hanno accettato di partecipare allo studio empirico sono le seguenti:

- Consiglio dell'UE, Segreteria;
- Consiglio dell'Ue, il Gabinetto del Presidente Donald Tusk;
- Commissione europea: il Gabinetto della Commissaria per l'occupazione e gli affari sociali Thyssen;
- Commissione europea: DG Ricerca;
- Commissione europea: DG Sociale e di Occupazione;
- Commissione europea: Servizio europeo per l'azione esterna;
- Commissione Ue: Eurostat;
- Il Comitato europeo sociale economico, ESEC.

Inoltre, durante la fase preparatoria, e come risultato di alcune delle interviste, è stato suggerito di indirizzare e includere nello studio le seguenti sezioni:

- Parlamento europeo, Il Segretariato;
- Commissione europea, DG Comunicazione;

Gli esperti intervistati hanno aiutato a formulare una visione più ampia sui canali di legittimazione esistenti nell'architettura istituzionale dell'Ue intorno alle politiche sociali, e è servita per apprendere una più profonda comprensione delle funzioni eseguite delle istituzioni dell'Unione europea nel settore delle politiche indirizzate ai cittadini (*citizen-oriented policies*). La questione generale della ricerca è stata formulata come segue: “Fino a che punto i canali di comunicazione e i meccanismi di coordinamento interni e delle pratiche partecipative delle istituzioni dell'Ue– legislativo ed esecutivo – aiutano ad identificare i tratti di legittimità sovranazionale?”. Lo studio empirico rappresenta un tentativo di concettualizzare la legittimità sovranazionale sull'esempio dell'Ue, ipoteticamente relativa a:

- Ai canali di comunicazione e meccanismi di conoscenza crescente che raggiungono i cittadini e la società civile;

- Al coordinamento inter-istituzionale interno tra le istituzioni dei processi politici legati allo spazio sociale;

- Ai mezzi finanziari stanziati dall'Ue per lo spazio sociale e alle istituzioni che coordinano l'agenda sociale;

- Alle indagini, ricerche statistiche e sondaggi che indagano sul supporto a importanti iniziative sociali europee e a programmi da prospettive di fiducia differenti nelle istituzioni dell'Unione europea.

Il questionario ha compreso quattro blocchi tematici con relativi sottoinsiemi di domande:

1. Le politiche dell'Ue e la misura della fiducia delle istituzioni europee (per la DG Comunicazione e l'ufficio di Eurostat (DG ESTAT)). La concettualizzazione di fiducia;

2. I meccanismi istituzionali interni di comunicazione e di coordinamento e di legittimità;

3. I meccanismi istituzionali di comunicazione con altri dipartimenti, agenzie internazionali, le agenzie governative nazionali (tra cui DG Allargamento);

4. I modelli delle istituzioni dei cittadini (della società civile, associazioni dei cittadini attive nel campo del benessere sociale a livello sovranazionale).

Qui di seguito, provvediamo una sintesi analisi aggregata di opinioni e interventi degli intervistati, raggruppate in base ai blocchi tematici, accompagnati dalle citazioni degli esperti intervistati. Tutte le opinioni espresse durante le sessioni di interviste agli esperti erano strettamente individuali e nessuno dei partecipanti ha tentato di parlare in nome dell'istituzione in cui è impiegato. Tuttavia, le citazioni delle interviste che seguono nel testo si riferiscono alle istituzioni e non agli esperti, al fine di mostrare l'area di competenza e sfondo istituzionale della visione espressa. L'appartenenza istituzionale ha permesso di riflettere sui diversi poli di comunicazione e le prospettive che i rappresentanti delle diverse istituzioni comunitarie hanno rispetto alle altre istituzioni e rispetto all'Ue, in generale. Ciò ha portato a concludere che le competenze politico-decisionali, che variano dalla Commissione europea al Parlamento e al Segretariato del Consiglio europeo, influenzano anche la percezione generale sull'efficienza istituzionale e le dinamiche politiche dell'Ue.

Le nostre riflessioni riguardo alle aree di concettualizzazione della legittimità dell'Ue e sulla fiducia istituzionale sono partite dalle aspettative istituzionali – economiche, politiche, sociali ecc. L'immagine dell'Ue nei primi decenni, dal momento in cui parte il progetto europeo, era sostanzialmente formata e predefinita dalle aspettative. Tali aspettative facevano riferimento soprattutto ai politici e non al pubblico generale e ai cittadini. In questo senso, il progetto europeo, che nella comunicazione ufficiale era riferito come il “futuro d'Europa”, in realtà era un processo burocratico che escludeva un dibattito o un processo consultivo che potesse precedere alle decisioni dell'europeizzazione.

L'area più evidente e immediata in cui la legittimità può essere concettualizzata è la partecipazione alle elezioni parlamentari dell'Ue, che è misurata dall'affluenza alle urne, alla quale tutti gli esperti intervistati si sono riferiti all'inizio. Tuttavia, una tendenza del calo di fiducia istituzionale è legata alla crisi della democrazia rappresentativa e di partecipazione politica in generale, con un coerente abbassamento nel dibattito politico e, di fatto, in un calo dell'affluenza alle urne non è una novità europea (*"La fiducia nella politica in generale è andata giù, anche a livello nazionale. Non molti cittadini hanno più fiducia nella politica in generale"* – l'opinione dell'esperto dall'Unità di comunicazione del Comitato economico sociale europeo, ma sostenuta anche da altri esperti).

Tuttavia, il nostro studio empirico mirava ad andare oltre, non concentrandosi esclusivamente sul Parlamento e la rappresentanza politica e al dibattito sul deficit democratico, di cui abbiamo parlato nel capitolo precedente. Il nostro obiettivo era di investigare la concettualizzazione della legittimità in altre aree. È un compito difficile, poiché tutti gli intervistati hanno concordato sul fatto che l'unico tentativo possibile per definire e misurare la legittimità europea si limita alle domande dell'Eurobarometro sulla fiducia nelle istituzioni dell'Ue. Mentre l'atteggiamento verso le politiche sociali, così come molte altre aree, non viene misurato regolarmente. L'atteggiamento verso l'Unione monetaria europea (EMU) e altri elementi fondamentali dell'integrazione europea è tra le iniziative misurate più frequentemente, a testimonianza dell'importanza che riveste per le autorità europee stesse.

Una prova del declino del concetto di legittimità ha individuato la varietà delle interpretazioni che potrebbero comprendere tali sfumature come:

- La reputazione, la percezione, la comunicazione e messaggi;
- Fiducia e affidabilità istituzionale;

- Il sostegno politico e la rappresentanza democratica;
- Conoscenza;
- Fedeltà emotiva;
- I vantaggi di progetto europeo dal punto di vista dell'accesso ai programmi di sviluppo e ai fondi strutturali.

Gli agenti delle legittimità sono: i media, le istituzioni comunitarie stesse, per mezzo di strategie di comunicazione e iniziative di conoscenza crescente, le élites politiche nazionali, elette e legittimate per via delle campagne nazionali politiche, i gruppi di interesse e le organizzazioni della società civile, di patronato (*lobbying*) e i gruppi di pressione che rappresentano interessi privati.

Inoltre, la rotazione politica negli Stati membri, ossia il cambiamento di leadership politica, può influenzare sia la legittimità sovranazionale, sia provocarne la rinegoziazione, riconsiderando il programma politico (i due casi più spesso citati nelle interviste sono quelli del nuovo governo greco, che nonostante la crisi di liquidità, persevera nella sua promessa di estendere il sostegno sociale, e il “BREXIT” – la promessa politica del leader conservatore britannico di rivedere l'adesione all'Ue del paese, che oramai è diventata realtà). Riflettendo sulle scadenze della leadership politica negli stati membri e il suo effetto sulla fiducia istituzionale dell'Ue, per esempio, gli esperti hanno notato, che è ancora “*difficile individuarne la causa e il risultato*”:

Previous Barroso Commission was linked to a personality. A certain decline due to a personality of the President. Institutional trust relates to a kind of general climate that matters. I don't see the elected leaders that distinct from the electorate. It also reflects the nexus between the two (Commissione europea, DG Ricerca).

Anche se l'assegnazione di direzione politica delle istituzioni europee è spesso dovuto agli Stati membri, non esclude, secondo alcuni esperti, la loro responsabilità nei confronti dei cittadini dell'Unione europea:

I'm not sure that the leadership is not assigned by the citizens, as it is also connected to a kind of electoral climate within particular Member States. Commissioners are politically assigned by the MS and not by the citizens. The commissioners are assigned by a complex

mechanism but are also due to a political climate in the MS (Commissione europea, DG Ricerca).

Gli esperti hanno notato che il clima politico interno e il supporto per le istituzioni dell'Ue hanno “una correlazione evidente”:

There's a number of countries with a strong Eurosceptic tendency, which sometimes is opposed to a kind of social welfare based society, or European Social Model, social democratic type of society. Not necessarily, the domestic debate may be anti-European, it could be simply opposed to a kind of social welfare democratic type of society. Some parties may not oppose Europe its initiatives in social sphere (working hours, gender discrimination at work place, where EU has been particularly active). Therefore, it is difficult to separate the opposition to legislation from the opposition to the EU's institutional model as such (Eurostat, Unità delle statistiche sociali).

Essendo di natura partecipativa, la legittimità istituzionale europea può essere affrontata da diverse prospettive nella sua concettualizzazione. La prima area, si riferisce ai cittadini e al coinvolgimento della società civile nei processi politici dell'Ue e al modo in cui questo coinvolgimento porta garanzie e un meccanismo ben funzionante di partecipazione, comprese le opzioni in-and-out. Le nostre riflessioni sono iniziate dall'analisi del problema ampiamente dibattuto del deficit democratico dell'Ue. Il tentativo era quello di mettere in discussione i meccanismi di partecipazione, i canali di comunicazione esterna e la trasparenza del coordinamento inter-istituzionale, come la consistenza della legittimità dell'Ue. Ovviamente, non possono sostituire la partecipazione politica diretta, anche se questa fornisce l'accesso al sistema politico ad attori terzi e ai gruppi d'interesse. In effetti, i canali istituzionali di partecipazione e di comunicazione, così come le pratiche di conoscenza crescente sono stati visti dagli esperti come strumenti più efficienti per migliorare il sostegno alle istituzioni comunitarie. E questo costituisce la prima area di concettualizzazione della legittimità dell'Unione europea:

Joint summits, joint actions, transnational movements and networking – a good contribution to the legitimacy, to restore citizenship of the EU. To restore the European idea by means of indirect channels of involvement and further engagement of social groups. Seen from the European Social Economic Committee, it gives a broader perspective on institutional trust and legitimacy (Comitato economico sociale europeo, Sezione SOC).

“My Europe tomorrow” initiative includes different topics where citizens are consulted, 2000 events per year: seminars, dialogues with stakeholders and citizens. Members of the Committee who represent the civil society are supported by the communication unit when “going local” to meet the constituencies (Comitato economico sociale europeo, Sezione comunicazione).

Ovviamente, i meccanismi “in” e “out”, diversi nei vari settori di competenza all'interno della Commissione e di altri organismi dell'Unione europea. Nel campo della ricerca e della formazione, per esempio, sono organizzati nella forma di consultazioni con gli *stakeholders* previa approvazione dei programmi nell'area di ricerca. Secondo la stessa logica, sono stati discussi tutti i precedenti programmi quadro dell'Ue (6 ° Programma Quadro, 7 ° programma quadro e il programma “Horizon 2020”):

Mostly organized stakeholder consultations and participation has been more prominent since FP6 to FP7. Inside the research projects the stakeholders have strengthened their prominence and influence at all stages of the projects with delivering the results of the research to policy makers. For example, social platforms which are meant to deal with participatory research design, where they organize forward-looking exercise and assisting the research agenda, with the experts who participate and contribute. There were 4 of them held so far: on citizens' social inclusion, innovative social services, families, sustainable lifestyles. Besides, review of the field by experts from NGOs and consultation exercises for institutional planning are held. (Commissione europea, DG Ricerca).

In alcune aree di competenza dell'Unione, per esempio, come nel settore delle statistiche sociali, non ci sono né canali, né la motivazione dalle ONG per influenzare direttamente l'ordine del giorno. La pressione è in parte limitata da motivi tecnici: è difficile reagire rapidamente alle esigenze del pubblico a causa delle dimensioni del campione del sondaggio.

Tuttavia, “il grande interesse pubblico” è mediato dai media e della società civile che raggiunge l'Eurostat o la Commissione a prendere in considerazione le richieste d'informazione o il particolare tipo di dati si trasforma specifiche azioni (ad esempio, la questione della violenza contro delle donne e la proposta di istituire un'indagine statistica sulla problematica in cooperazione con la Commissione e gli uffici nazionali di statistica). Ciò è stato confezionato in una proposta legislativa, ma, per qualche ragione, è stata bloccata nel Parlamento europeo. Può essersi verificato a causa della figura del relatore in quel periodo, a causa della forte influenza sul dossier da parte del filone euroscettico dei deputati europei.

Quando ad esempio, la pressione pubblica si traduce direttamente in un'iniziativa da parte della Commissione, con l'Eurostat come attore importante, ciò non sempre riesce a causa del processo di co-decisione (*Unità delle statistiche sociali dell'Eurostat*).

L'ultima intuizione mette in luce i limiti del modello partecipativo dell'Ue, quando le procedure in- e out- possono non funzionare bene in parte o nella totale esecuzione, a causa di ragioni politiche o della figura politica del relatore politico (affermazione che è stata fatta anche dal rappresentante del Comitato economico sociale europeo: non tutte le opinioni del Comitato sono prese in considerazione, mentre le dinamiche politiche sotterranee di sinistra, di destra e conservatrici contano molto).

La seconda area di concettualizzazione risiede nel modello sociale europeo, che attualmente è più di natura di coordinamento, piuttosto che di regolamento. Essendo uno dei driver di regionalizzazione, la libera circolazione dei lavoratori è stata con il tempo accompagnata da norme appropriate in materia di occupazione, protezione sociale e benefici, con dibattiti su pensioni, maternità e la protezione dei bambini ancora in atto. Quindi, il modo dell'impostazione del modello sociale europeo consiste nella democrazia industriale:

Europe's success stories in social domain are grounded on the establishment of "industrial democracy". Pressure after unsuccessful referenda in Denmark and Ireland – as a consequence – slow-down of the social evolution (Comitato economico sociale europeo, Sezione SOC).

La politica sociale comunitaria, attuata mediante il meccanismo aperto di coordinamento, OCM, è essenzialmente un meccanismo di revisione *inter-pares* per lo scambio di esperienze di implementazione nazionali sovranazionale. Un'osservazione comune per quanto riguarda l'ESM ha rivelato che le più riuscite iniziative dell'Ue sono, di solito, finalizzate a stimolare la crescita economica e non a rendere i cittadini beneficiari diretti dall'integrazione europea. Tuttavia, molti hanno convenuto che nella prospettiva di lungo periodo, la credibilità delle istituzioni dell'Ue, vista la crescita economica e la stabilità in ripresa, potrebbe garantire una maggiore consapevolezza e il sostegno pubblico per mezzo di tali programmi cittadino-targeting come Erasmus e *Youth Guarantee*, ad esempio:

The social welfare domain can increase the trust, more social welfare is required as it preconditions the growth. Social tourism and social dumping – is seen as a negative trend. It's not about sending more money from North to South. Many European see the European

project now as a big business, or big industry. Not necessarily it may be balanced by means of allocating more money (Comitato economico sociale europeo, Sezione di comunicazione).

Il modello europeo sociale può essere trovato non solo nel dominio sociale (occupazione, garanzie sociali, libera circolazione dei lavoratori); altri campi possono essere indirettamente rilevanti per il MSE, senza, però, mirare principalmente ai cittadini, come, per esempio, il Fondo europeo di coesione, il Fondo di Agricoltura dell'Ue e la politica agraria, in generale, così come i meccanismi di sostegno di tutta la classe sociale degli agricoltori e dei piccoli produttori agricoli. Alcuni esperti hanno rivelato che la politica agricola europea *“ha sostituito la politica sociale e, in particolare, la politica della famiglia negli anni '50 a livello sovranazionale per sovvenzionare le famiglie degli agricoltori”*. Tra gli esempi e gli strumenti concreti del modello sociale europeo che colpiscono direttamente o indirettamente i cittadini, gli esperti hanno citato:

- Il Pacchetto degli investimenti sociali;
- La garanzia ai giovani, 2014;
- L'iniziativa per l'occupazione giovanile, 2013;
- Il Nuovo programma per l'Occupazione e l'innovazione sociale (EASI), 2013;
- Il Fondo europeo sociale e di coesione;

I meccanismi e le iniziative menzionate costituiscono l'architettura del modello sociale dell'Ue hanno, in primo luogo, l'obiettivo di stimolare la crescita economica e superare la crisi economica, mitigando le conseguenze sociali e le disuguaglianze crescenti. Tuttavia, l'effetto sulla società (e il relativo dibattito politico dell'Ue) non evidenzia alcun aumento della legittimità e di sostegno politico per le istituzioni dell'Ue, com'è stato notato anche da alcuni esperti.

Il modello di cittadinanza europea, in relazione al sostegno istituzionale e la legittimità, è emerso durante le interviste. Il ruolo della cittadinanza europea (3) come un *driver* potenziale della legittimità è stata menzionata da molti intervistati. Un'osservazione è che la legittimità è per lo più legata alla questione della cittadinanza, che è indirettamente mediata da garanzie di assistenza sociale. Tenuto conto del fatto che la protezione sociale e le prestazioni rimangono nella prerogativa nazionale, la visione della cittadinanza riguardo al diritto di

accedere allo stato di benessere e alle principali garanzie non è associata al livello sovranazionale.

Nel caso dell'Unione europea, gli studi sulla cittadinanza sono in linea con la letteratura sull'identità europea e sui valori condivisi che uniscono i cittadini degli Stati membri. La cittadinanza non possiede ancora un senso speciale d'identità al livello sovranazionale, ma piuttosto è ancora legata a quello nazionale. Tuttavia, in un certo senso, essere un contribuente, significa per il cittadino avere un credito speciale di responsabilità da parte delle autorità dell'Ue, qualora ricevesse più servizi da parte dell'Ue; il benessere sociale e benefici giocherebbero allora il ruolo principale. Infatti, essendo spesso fondata sulle politiche fiscali, la cittadinanza è alimentata con determinati strumenti, che costituiscono un particolare tipo di contratto sociale. E come risultato di lealtà politica allo Stato e alle sue autorità, il cittadino è compensato, protetto e assicurato socialmente. Fiscalità e politica fiscale, in questo caso, hanno la funzione di collegare fra loro, o di fungere da denominatore comune, Stato e cittadini.

Un'altra area di concettualizzazione della legittimità dell'UE è stata riferita alla conoscenza e alla consapevolezza pubblica delle attività dell'Unione europea e delle istituzioni comunitarie. Tra gli intervistati molti hanno sostenuto che *“quasi ogni istituzione dell'Ue ha difficoltà a essere riconosciuta e, di conseguenza, la fiducia è difficile da raggiungere”*. Il concetto di fiducia istituzionale, dunque, si complica e si fonda sulla conoscenza e sulla consapevolezza delle istituzioni dell'Ue di cui i cittadini potrebbero beneficiare. La maggior parte degli esperti erano ansiosi di catalogare la condivisione della conoscenza e della comunicazione come fattori di legittimità sovranazionale (4), piuttosto che gli stanziamenti di bilancio per le prestazioni sociali a livello sovranazionale. Tutti hanno espresso la preoccupazione che la conoscenza sempre maggiore d'iniziative e di sensibilizzazione dei cittadini sulle istituzioni europee, per mezzo di un'interazione diretta, di coordinamento e con programmi mirati, potrebbero essere screditate a livello nazionale per i messaggi politici diffusi a livello nazionale da parte delle élite (i politici tendono a considerare i successi europei come quelli nazionali, nel frattempo i fallimenti sono quelli che l'Unione europea è accusata). Le interviste hanno mostrato che le istituzioni dell'Ue, con diverse competenze e raggio d'influenza, hanno somiglianze nella loro visibilità e conoscibilità. Per esempio, il Segretariato del Consiglio dell'Ue è meno conosciuto per la sua funzione di coordinamento, soprattutto tra i governi, non avendo un appello chiaro e diretto ai

cittadini, mentre la Commissione europea è riconosciuta come “la voce dell’Unione europea”. Ancora, la conoscibilità di alcuni programmi comunitari, come Erasmus, appare molto più alto rispetto di molte altre iniziative.

A parte le aree di concettualizzazione, lo studio empirico ha cercato fonti di legittimità relativa ad altri concetti simili –la fiducia istituzionale, la reputazione, la responsabilità. Le interpretazioni di fiducia istituzionale e la legittimità variano da coloro che hanno indicato l’inclusività del sistema partecipativo dell’Ue come il fornitore del *driver* e la legittimità (dialogo sociale, concetto del dialogo civile): “Molte politiche richiedono convergenza e la cooperazione, azioni sovrane congiunte. Qual’è la pietra angolare della legittimità in una certa misura”(Segretariato del Consiglio dell’Ue). Quasi tutti gli intervistati hanno notato che l’opinione pubblica sulle attività di alcune istituzioni europee è scarsa, ma non necessariamente è questo ciò che stabilisce la fiducia istituzionale:

Relevance of the agency is based on trust. For a new institution it is the core driver of establishment. Already largely recognized by other institutions, which is based on the will to do everything by consensus, but it requires time for seeking consensus, though crucial for effectiveness. The public opinion is not aware of the existence of the EEAS, “they will never now” (Servizio europeo per l’azione esterna).

La fiducia istituzionale interna ed esterna sono distinte dagli esperti, in modo che la prima categoria si riferisce alla fiducia all’interno dell’Ue, mentre la seconda si riferisce alla responsabilità istituzionale nei confronti dei cittadini. Per esempio, mentre tra le istituzioni (all’interno) la fiducia è in crescita, non può sempre essere necessaria la fiducia esterna nelle istituzioni europee, per il servizio diplomatico, per esempio (*Servizio europeo per l’azione esterna*). Gli esperti hanno rilevato l’importanza per le istituzioni esecutive dell’Unione europea di guadagnare la fiducia dagli organi rappresentativi come il Parlamento europeo: è stato ricordato che Catherine Ashton mirava a raggiungere un maggiore riconoscimento da parte del Parlamento. L’attuale Alto rappresentante Mogherini cerca di essere presente quando le questioni di politica estera sono discusse al Parlamento europeo, al fine di congiungere il Parlamento con le azioni SEAE (*Servizio europeo per l’azione esterna*).

Allo stesso tempo, gli organi consultivi dell’Ue sono progettati, ed è un “*imperativo politico per alimentare la legittimità dei processi legislativi e decisionali nell’Unione, fornitura di accesso ai pareri esterni e di aggregazione degli interessi*”:

Contribution of the European Economic Social Committee lies in the trustworthiness of the Parliament. The nexus between the European Economic Social Committee /SOC and the Parliament: to help to “fill democratic deficit”, due to the indirect representation of the Commission by institutional design. Parliament’s legitimacy can be questioned due to its credibility and lowering turn-out. The European Economic Social Committee can contribute to build-up institutional credibility of the EU institutions (Comitato economico sociale europeo, Sezione SOC).

Accanto alla responsabilità, il termine “credibilità” è spuntato nelle interviste come elemento di distinzione dalla legittimità. Il ruolo dei parlamenti nazionali, è stato osservato da molti esperti intervistati, è fondamentale come agente della legittimazione sovranazionale:

The Parliament’s legitimacy cannot be questioned in the direct sense, but its credibility is undermined. Parliament is “to build up a case” that Europe matters and it is done by means of policies – environmental, social. Quality legislation is the ground for the better institutional trust (Comitato economico sociale europeo, Sezione SOC).

Se lo Stato è una democrazia, la legittimazione per via del Parlamento eletto in questo Stato automaticamente si estende anche sulle istituzioni comunitarie. Inoltre, un consigliere del Gabinetto della Commissaria Thyssen ha contribuito a chiarire tale concetto così:

Legitimacy is “acting neutrally” in the interest of the EU as a whole, with the EU being an “honest broker” (Il Gabinetto della Commissaria Thyssen).

La reputazione e la percezione dell'Ue è rilevante per la sua legittimità e, ancora una volta, difficile da catturare. Gli esperti hanno notato che la crisi nella zona euro ha segnato la percezione dell'Ue e la sua fiducia istituzionale, perché il dibattito domestico “I want my money back”, compromette l'Ue in tutte le sue politiche, dando sbocco alle sfumature negative: “Europe is seen as a spender but not the raiser”, “the Commission is not seen as an accountable body” – not trustworthy (Il Gabinetto della Commissaria Thyssen). Riassumendo l'esperto della DG Ricerca sottolinea: “Trust is difficult to be achieved and easy to be lost” (Commissione europea, DG ricerca).

Abbiamo posto anche la domanda dedicata alla misurabilità di fiducia istituzionale e della legittimità dell'Ue. Ed è stata la parte più complicata della concettualizzazione (la misurabilità è discutibile, a causa della categoria stessa, vaga e poca chiara). A proposito della fiducia istituzionale, gli esperti hanno citato le indagini periodiche dell'Eurobarometro e

hanno messo in discussione il fatto di un sostegno ai programmi concreti e alle politiche dell'Unione europea, sottolineando che le indagini periodiche non sono sufficienti per stimare e misurare la legittimità in questo senso:

The Eurobarometer questions on the support of the EU institutions are not sufficient enough to connect the policies, especially social policy, and the level of trust. The regular Eurobarometer includes questions on the Euro zone and monetary union, besides some insights on the common tax policy are present (Commissione europea, DG ricerca).

Ci sono alcune leggi e iniziative europee che sono ben note. Invece di chiedere una domanda sintetica e aggregata “*Pensi che l’Ue sia cosa buona o no?*”, è meglio chiedere una serie di cose che forse noti sull’Ue, vale a dire il programma Erasmus, riconosciuto come iniziativa positiva su larga scala, un’altra riguarda le tariffe sui roaming. La misurazione dell’interesse pubblico alle questioni politiche dovrebbe essere più concreta e indirizzata. Inoltre, l’esperto dell’Eurostat ha sottolineato l’importanza di distinguere la fiducia nel progetto europeo, in generale, dalle concrete misure politiche nell’analisi di fiducia:

Difficultly measurable at least not to a specific policy, where citizens may express trust or distrust with particular EU policies. I don’t think that most citizens will have sufficient knowledge of the actual stage and the evolution over time the research policy experienced. “We have seen a dramatic drop of trust”. Core element of trust – knowledge, apparently depending on competences of the institution. Social agenda as a tool to raise the institutional trust is definitely helpful, as a part of the activities to increase the knowledge ability of the EU policies. (Commissione europea, DG ricerca).

La maggior parte degli esperti ha convenuto che l'elemento centrale di sostegno istituzionale e di fiducia nell'Unione europea è collegato alla crescita economica e, di conseguenza, le aspettative economiche ottimistiche non possono essere sostituite da strumenti politici e finanziari finalizzati a mitigare le conseguenze della crisi economica. Alcuni hanno osservato che in passato la Commissione europea aveva avuto maggiore fiducia istituzionale. Tuttavia, per stimolare la crescita economica dell'Ue, la Commissione tende a estendere la sua agenda sulla dimensione sociale. Per esempio, molti esperti hanno menzionato il nuovo programma dell’Ue “*Youth Guarantee*”, che è stato lanciato per aumentare l'occupazione giovanile e mediare il trasferimento dei laureati nel mercato del lavoro e per colmare il divario tra la formazione e il mercato del lavoro. L'attuale

realizzazione dell'Ue che ha portato maggiori benefici nel riconoscimento e nella reputazione è Erasmus (con una varietà di strumenti correlati) che ha favorito la popolarità e la fiducia istituzionale dell'Ue. Tenuto conto del fatto che le questioni del benessere sociale nella competenza dell'Ue riguardano piuttosto il coordinamento, la politica di istruzione può essere considerata uno dei principali motori della fiducia istituzionale nell'Ue, ma per stimarne l'efficienza devono passare ancora diversi anni. Costruire la fiducia istituzionale e la reputazione dell'Ue, lavorando sul riconoscimento delle sue politiche, in generale, è un progetto a lungo termine.

I cambiamenti nel grado di fiducia istituzionale, invece, potrebbero essere spiegati dalle tendenze generali in vita politica, ma anche dal posizionamento sbagliato delle azioni politiche nella coscienza popolare, come per esempio, la Trojka cui azioni vengono attribuite all'Ue:

1. *The major factor would certainly be the financial crisis and the repercussions. In the 4-5 countries, which have structural system programmes, the Commission is one of the three Trojka members and is seen as not being neutral (Greece, Spain). More generally, my guess is Europe of 28 is a more complex animal than the Europe first of 27 and 15.*
2. *There seems to be less trust in internationalization and globalization. Globalization is seen in many countries as more of a threat than an opportunity. And I think the Commission is essentially associated with a more globalized world and certainly in favor of it. So that surely increases the distrust (my guess if in France, which has always had a very skeptical view of globalization). If the situation's got worse, my guess it is partly due to that.*
3. *More generally, I suppose the Commission is seen as the political institution even though not elected and in many countries politicians and in generally less respected. I supposed that would feed into views of the Commission as well. (Commissione europea, DG Occupazione, Unità sulle riforme del mercato del lavoro).*

2.3.1. I canali di comunicazione e la dimensione sociale europea

Il problema della comunicazione è ripetutamente segnalato dagli esperti, in quanto persone capaci di analizzare i risultati del lavoro sull'implementazione delle politiche. I politici dovrebbero assumersi la paternità dell'Ue, perché nella situazione presente tutto il male viene attribuito all'Ue, mentre tutto ciò che è positivo esclusivamente ai successi del governo nazionale. Si tratta di un "problema di leader nazionali non responsabili" (*taking*

ownership), com'è accaduto durante la votazione del Regno Unito sul voto "in- and-out". (Il Comitato economico sociale europeo, Sezione di comunicazione).

Elected national leadership elected tends to act in a nationalistic context, appearing less European. And political mechanisms of joint action are not sufficient and don't correspond to the real need of the political debate at the supranational level (Il Gabinetto della Commissaria Thyssen).

Il sostegno politico e la fiducia istituzionale sono ancora le categorie molto difficili da catturare e misurare dai regolari sondaggi dell'Eurobarometro. Molti hanno sostenuto che l'Ue come "public person" agli occhi dei cittadini – non è il risultato di strategie di comunicazione ben coordinate. Il dibattito politico sull'agenda sociale è, allo stesso modo, non-sincronizzato e non consente di parlare di un discorso comune, pienamente coordinato e uniforme nelle sue interpretazioni, poiché, per definizione, la natura del dibattito è pubblico in tutte le istituzioni multi-composite. Inoltre, il dominio sociale dell'Ue, rimanendo un elemento centrale nella contrattazione politica nazionale, non si è evoluto a pieno titolo in una forma politica. Pertanto, la legittimità e la legittimazione sembrano essere concettualmente vicine all'istituzionalizzazione dei canali di comunicazione tra i responsabili per le decisioni e i destinatari dei loro messaggi (politici). Gli intervistati definiscono i due tipi di canali di comunicazione istituzionale: interni ed esterni, che saranno discussi nella seguente sezione del presente Capitolo 2.

La percezione complessiva dell'Ue e la fiducia politica nelle istituzioni europee, secondo alcuni esperti, dipendono dalla conoscenza generale, poiché l'Unione europea è principalmente un progetto politico, nonostante il carattere economico della regionalizzazione europea:

The general institutional trust and reputation of the EU can be steered by the EU institutions. We try to communicate the European partnership, by introducing of common topics and issues, i.e. "Back to school" initiative. A "what can I get out of it" approach will not work as it (EU) is mainly a political project. We are very much national population and governments, "inward looking" (Il Comitato economico sociale europeo, Sezione di comunicazione).

I canali esterni di comunicazione e di condivisione delle conoscenze sono stati riferiti ipoteticamente come lo spazio in cui la legittimità europea potrebbe essere tangibile. La sfida

principale, quando si tratta di comunicazione relativa all'Ue, è nella contraddizione generata dal fatto che i risultati politici nel dibattito politico nazionale, al livello europeo, sono normalmente attribuiti ai singoli politici nazionali, gruppi politici o partiti o governi, mentre il ruolo positivo dell'Ue non viene menzionato. Allo stesso modo, i fallimenti o le misure di politiche poco attraenti, il rendimento insufficiente, hanno maggiori probabilità di essere attribuite al livello sovranazionale nel dibattito interno nazionale.

External communication with general public is mediated by the web-site mainly, no particular activities are planned to reach directly the citizens if not by means of the discussions and public events where the Committee members take part. An example of such an initiative is "Back to School" campaign, when the EU civil servants give speeches at their alma maters. We don't disseminate opinions to general public – they are available on the web. The institutional statements are to be directly sent to the interest parties (Il Comitato economico sociale europeo).

La logica della comunicazione è costruita secondo il disegno interno delle istituzioni comunitarie. Lo strumento principale è la pagina web delle organizzazioni. Tuttavia, un importante canale è la newsletter, in cui tutte le attuali attività in corso, le opinioni discusse e relazioni prodotte, sono presenti. Incontri e udienze sono spesso frequentati dai politici. Le ONG sono sempre informate circa le principali questioni in discussione presso la Commissione, spesso raggiungono direttamente il Comitato economico sociale. I membri dei tre gruppi sono in contatto con i membri delle organizzazioni ombrello di Bruxelles. L'interazione con i destinatari è diretta, grazie agli inviti per assistere alle udienze, attraverso i membri e le loro circoscrizioni. Il dialogo di rado, tuttavia, raggiunge i destinatari diretti dei rinvii, anche se con i membri dei gruppi, che sono affiliati a organizzazioni diverse negli Stati membri, la parola si diffonde o si suppone venga diffusa. I gruppi di studio sono aperti alla partecipazione per i visitatori esterni, inclusi i deputati e dipendenti della Commissione. I canali di comunicazione esterna variano con l'attività di lobbying, quando la questione è rilevante per qualche agenzia lobbistica (i dibattiti sul tabacco, per esempio). Tuttavia, il Comitato, così come il Segretariato del Consiglio dell'Ue e del Parlamento non sono gli oggetti principali dei gruppi di pressione. La Commissione è l'oggetto principale di qualsiasi tipo di influenza dall'esterno, data la sua competenza legislativa:

The presence of the consultative bodies, i.e. the European Social and Economic Committee and the Committee of the Regions contributes to the realization of the model of

participatory democratic model of the EU. Lobbying, in principle a case of external communication that include interaction with the interest groups, is a mediated type of communication, often not transparent, which lies, in our mind, in between external and internal channels of communication. It's more efficient to lobby national governments rather than to revolve to supranational institutions directly (Il Gabinetto della Commissaria Thyssen).

Nel frattempo, la natura dei canali di comunicazione interna rivela una grande influenza di contatti informali e di schemi di coordinamento nei processi decisionali, che permettono di diffondere opinioni, i rinvii e le bozze (se non classificate) in modo più efficiente, come uno scambio d'informazioni tra le istituzioni che si occupano di questioni concernenti il benessere sociale. I corpi puramente consultivi dell'Ue, come il Comitato economico e sociale europeo, per esempio, per la realizzazione di questa funzione replicano le newsletter ufficiali con la comunicazione telefonica mirata ai responsabili delle politiche. Gli intervistati hanno notato che la comunicazione interna è causata più da un coordinamento intra-DG, all'interno della Commissione e tra i segretariati del Consiglio dell'Ue e del Parlamento europeo con i rispettivi DG della Commissione, piuttosto che dall'interazione con i cittadini e con i parlamenti nazionali.

A lot of it happens just through other processes. I mean if we are having a country team/desk meeting to consider social policy issues. There're often discussions and missions in the member states with the government, social partners etc. That's one way. There's another way, from our point of view, reactive. An almost random contact with citizens groups. So, for example, from universities they often organize visits when some issues arise during the discussions and the grassroots opinions come up then. There is a lot of mechanisms and press releases. (Commissione europea, DG Occupazione).

La comunicazione interna si sviluppa per via della corrispondenza sistematica ai deputati, secondo le rispettive aree di competenza (con un riassunto nella propria lingua). La comunicazione con i relatori del PE sulle questioni segue l'ordine del giorno e le udienze. Un elemento di lacuna politica può sorgere quando, a causa della mancanza di volontà politica di negoziare su di una proposta o per l'inclinazione euroscettica generale, un relatore potrebbe non essere disponibile o aperto al coordinamento di opinioni tra le parti interessate. Oltre ai canali ufficiali di comunicazione – lettere del Presidente – conferenze stampa, show-case, opinione, conferenze.

There is no general reply if the communication is effective. However, if a problem occurs – more often it's a communication problem. Understanding among the colleagues on personal level is a key to avoid inter-institutional problems. The importance of each institution in the eyes of the other – the willingness to impose the agenda on another institution based on the importance views (Il Segretariato del Consiglio dell'Ue).

The Secretariat of the EU Council having “good relations with the Secretariat of the Parliament, of openness and trust”. When political issues are coming up, the personal level could help to resolve critical situations. Every part should contribute that the political process runs smoothly (Il Segretariato del Consiglio dell'Ue).

La domanda sulla percentuale di lavoro dedicato all'interazione e alla comunicazione diretta con i cittadini, i gruppi d'interesse e le associazioni della società civile, varia tra le istituzioni, ma prevedibilmente ha rivelato una tendenza nelle istituzioni europee che hanno dei meccanismi di consultazioni e audizioni pubbliche, a lavorare in più stretta collaborazione con i loro destinatari immediati. In effetti, l'Ue ha sviluppato una vasta gamma di strumenti e pratiche che permettono di intervenire e presentare una posizione per migliorarne i processi legislativi. Tuttavia, a parte le istituzioni dove la funzione consultiva è integrata internamente nell'architettura istituzionale, queste consultazioni sono soggetti a una lobby professionale specializzata e alla politica, piuttosto che a una partecipazione viva della società civile e dei cittadini singolarmente.

Inoltre, la comunicazione nei canali informali è fondamentale per l'efficienza delle decisioni e delle misure, soprattutto se ciò è stato evidenziato dall'esperto responsabile per il Semestreeuropeo, dove la quantità delle comunicazioni e coordinamenti è superiore al processo decisionale classico.

The quality of internal communication depends on the size of an institution. Small institutions communicate faster and more effectively. Direct mailing not always functions, should pull and ask what they want to know – members of the groups (Il Comitato economico sociale europeo, Unità comunicazione).

Gli esperti hanno, inoltre, convenuto che l'approccio generale per aumentare il supporto istituzionale consiste nel dimostrare una maggiore trasparenza in termini di budget, sia nei processi legislativi, sia nell'interazione con le grandi industrie per mezzo di lobbying. Ciò può essere raggiunto con mezzi di comunicazione e includere: la comunicazione mirata;

un'identità corporativa chiara; l'assenza di una reazione difensiva ai commenti e alle interpretazioni; gli strumenti online; i processi di consultazione; la cittadinanza europea; la responsabilità davanti all'Ue. Alcuni hanno notato che nel caso dell'Ue, la comunicazione e la condivisione delle conoscenze sono principalmente la stessa cosa.

Inoltre, il problema dei Nuovi e Vecchi Stati membri - o, meglio, della loro percezione - rimane persistente nella comunicazione istituzionale e per l'immagine comunitaria agli occhi dei maggiori recipienti. Nello specifico, un esperto della DG Allargamento ha sostenuto, che, nonostante la verifica di pre-adesione scrupolosa e la condizionalità nelle politiche, un adeguato follow-up degli allargamenti rimane insufficiente in molti settori, specie nella dimensione sociale essendo tra i più importanti. Le questioni politiche discusse attivamente in relazione al distacco tra i due poli di sviluppo sono il turismo sociale, le migrazioni sociali, social dumping:

The problem of the New and Old Member States in social dimension is even more acute than in the fair trade and in competition areas. The issues of social dumping and social tourism are among the core Euro-skeptic messages in the MS. Europe is seen as the enemy, as a bureaucracy purely and not as an assisting mechanism for the citizens' welfare (Il Comitato economico sociale europeo SOC Section).

Tra le altre questioni sociali che influenzano il dibattito politico intorno all'Ue e la sua credibilità istituzionale, sono indicate le seguenti: i lavoratori stagionali provenienti dai paesi dell'Europa orientale, l'integrazione delle minoranze etniche e nazionali nelle società europee, l'impatto dell'allargamento orientale ("che rimane sottovalutato"), il turismo causato dal dumping sociale. Gli ultimi due "fanno luce sulle ragioni per cui gli Stati membri cercano maggiore autonomia nella dimensione sociale". I messaggi di comunicazione di base dovrebbero essere rivisti sulla base dei prodotti, delle dichiarazioni, delle opinioni e media nazionali e devono essere approcciati in termini di costruzione dell'immagine (Il Comitato economico sociale Europeo della sezione SOC).

2.4. La legittimità interna ed esterna dell'Ue: la decomposizione del decision-making riguardo la separazione dei poteri istituzionali. Il coordinamento interno ed esterno nella dimensione sociale dell'Ue

Una varietà di strumenti, meccanismi di coordinamento e agenzie esterne costituiscono l'infrastruttura del modello democratico partecipativo dell'Ue. Tra i più noti lanciati di recente vi è nel Semestre europeo, uno scheletro di coordinamento per discutere gli ordini del giorno di sviluppo socio-economico dell'Unione. Ciò detto, il Vertice sociale tripartito è una piattaforma istituzionalizzata per impostare l'agenda sociale e una forma di aggregazione degli interessi dei partiti con interessi esterni. Inoltre, tali istituti di coordinamento, storicamente consolidati, come i sindacati e i gruppi di lobby hanno già assunto un ruolo tradizionale. Tutti quanti servono attivamente da mediatori. Inoltre, ciò costituisce l'attività principale di organi consultivi dell'Ue per sostenere il modello partecipativo che fornisce rinvii regolari e audizioni organizzare sull'agenda sociale, come il Comitato economico e sociale europeo, in particolare. Inoltre, il metodo aperto di coordinamento “non ha funzionato”, secondo alcuni degli esperti intervistati, poiché funzione “come una piattaforma peer-review, mentre gli strumenti finanziari sono strettamente regolati dagli Stati membri”:

EU Managed to get legislation through cooperation of various interest groups and society. Unfortunately, pressure to calm down the procedure of the Open Method of Coordination. It is more of a sharing experience and practices rather than a policy tool. The OMC didn't work (Il Comitato economico sociale europeo SOC Section).

Gli esperti sono stati invitati a nominare esempi, non necessariamente nel loro settore di competenza, per prendere in considerazione un esempio di successo in campo sociale, guidato da una partecipazione diretta o indiretta dei gruppi d'interesse o provenienti da *grassroots*. Tra quelli citati vi sono i seguenti:

1. La proposta del Gruppo Lavoratori del Comitato sociale economico europeo nel 1992 sul capitolo sociale nel Trattato di Maastricht: la dimensione sociale è stata inclusa nel Trattato sull'Unione europea a seguito della relazione completa del Gruppo dei Lavoratori.

2. L'Atto unico europeo che copriva l'assistenza sanitaria e la sicurezza dei lavoratori.

3. La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori come risultato degli sforzi del Comitato economico sociale europeo per garantire le condizioni generali di lavoro in tutti gli Stati membri in modo che le condizioni di lavoro inique non causino la concorrenza sleale.

4. La direttiva sull'esposizione all'amianto secondario conseguito in stretta cooperazione con il Parlamento europeo dopo il parere del Comitato è stato presentato al Parlamento europeo.

5. Il fatto di includere le questioni relative alla disabilità nelle indagini regolari e rendere i dati più aperta (*Eurostat, Unità delle Statistiche sociali*).

6. L'iniziativa del Regno Unito sulla riduzione della povertà infantile - guidata e avanzata da Tony Blair nel 1999, ma apparentemente proveniente dalla società civile, anche se portata avanti dalle élite e sostenuta dalle organizzazioni non-governative. (*Il Gabinetto delle Commissaria Thyssen*).

Per disegno istituzionale qualsiasi iniziativa o proposta che arriva da fuori, come sono le opinioni che produce il Comitato assieme alle altre agenzie consultive, è di natura mediata. Ci sono molti esempi in cui il Comitato economico sociale ha avuto un impatto minore, cosa che ancora una volta si spiega con la sua natura consultiva. Alcuni sono “delle misure politiche singole”, alcuni sono complementari e strategici alla legislazione complessa. Quando le iniziative sono ben pensate, potrebbe essere un successo, come dimostra la pertinenza rispetto agli affari della comunità (*Sezione SOC del Comitato economico sociale europeo*).

I processi di coordinamento e di pianificazione interna di tutte le istituzioni dell'Ue - dal coordinativo al consultivo e al rappresentativo, sono centrati sulla Commissione europea:

Coordination lies, by Treaty, in the negotiation with the Parliament, the Commission, in constant cooperation and coordination (new proposals coming, areas to plan the meetings of the council, for agenda-setting). The Commission is always present at the Council member, “the 29th Member State”. The entry point – the Secretariat of the Parliament, besides the Rapporteur (Il Segretariato del Consiglio dell'Ue).

Il Parlamento europeo ha esteso il suo potere nel processo legislativo per via del meccanismo di cooperazione legislativa e anche la co-decisione obbligatoria che concerne

alcune aree di competenza comunitaria. Inoltre, il valore simbolico del Parlamento si è aumentato.

Il coordinamento nel quadro del Semestre europeo accade tra le DG Occupazione, DG ECFIN e SecGen. Gli incontri si svolgono su base bisettimanale. Durante la fase preparatoria, il coordinamento va solo in seno alla Commissione. Le proposte di raccomandazioni sono adottate dal Consiglio, ma non c'è co-decisione per il Parlamento, che non può essere coinvolto nel Semestre. C'è un gruppo di esperti che rappresentano le unità parallele della DG Occupazione, SecGen e ECFIN. Durante l'analisi il gruppo si riunisce almeno su base settimanale, più spesso quando necessario.

I commissari delle tre Direzioni della Commissione, però, sono sempre presenti al Comitato economico e sociale del Parlamento, seguendo la logica delle raccomandazioni del Semestre, su richiesta e in caso d'interesse da parte di commissioni del Parlamento. C'è una coincidenza: le raccomandazioni discusse e adottate a maggio, sono in gran parte discusse in sede di Consiglio, mentre il Parlamento non essendo coinvolto, può solo eventualmente richiedere chiarimenti, non essendo in primo luogo consultato sulle questioni. Queste sono alcune inefficienze dei meccanismi di coordinamento all'interno del Semestre europeo.

Dalla prospettiva del Consiglio, invece, la Commissione non deve essere presente, ma tiene ad essere coinvolta comunque:

Coordinate the activities more with the Commission as other institutions are not involved in the Council meetings. The Commission doesn't need to be present sometimes, but 99% of time it is involved. Due to rotation mechanisms – the work cycle is repetitive and implies on the coordination. Coordination processes are almost automatic and well-established (Il Segretariato del Consiglio dell'Ue).

Il Comitato economico sociale prende i programmi della Commissione europea, della DG Occupazione in particolare, come base per la pianificazione istituzionale. La parte sociale che è stata spinta in avanti abbastanza attivamente, è il Patto sociale per l'Europa. I pareri dei comitati consultivi possono andare contro la posizione della Commissione (*l'Unità di Comunicazione del Comitato economico sociale europeo*). Il coordinamento interno dell'agenda sociale include anche: i riferimenti obbligatori alle attività legislative della Commissione, le audizioni con le organizzazioni della società civile – di piccole dimensioni fino a audizioni su larga scala; l'obbligo della Commissione di rispondere alle opinioni e rinvii

provenienti dagli organi consultivi dell'Unione europea e da parte dei cittadini (*Comitato economico sociale europeo, Sezione SOC*) costituisce la base della legittimità. Quando si tratta di un'agenda sociale più uniforme e di un regolamento più vicino (come, ad esempio, il tentativo di introdurre il salario europeo comune minimo e per regolare il congedo di maternità nei “vecchi” e “nuovi” paesi membri), il consenso al Consiglio dell'Ue (*Consiglio EPSCO*) è difficile da raggiungere.

Tuttavia, il CESE non è considerato da tutti gli attori istituzionali come pieno partecipante del processo decisionale:

In the DG they talk a lot, and I think rarely the discussions with the Social and Economic Committee have very much influence. To be honest, we politely listen but what we hear is rarely very new to change our mind. There could be exceptions where there are particularly good experts. My guess is that European Parliament is much more influential in shaping policy debate. Even for issues where European Parliament doesn't have a co-decision power (European Semester, for example). But if they write an opinion of what European Semester should focus on, I think, we'd pay attention to that. (Commissione europea, DG Occupazione, Unità sulle riforme del mercato del lavoro)

La pianificazione istituzionale, il monitoraggio e la valutazione delle decisioni della dimensione sociale avvengono anche con il coinvolgimento più da vicino della Commissione, perché si ha una responsabilità della Commissione per assicurarsi che la legislazione sia implementata. Tuttavia, essendo per lo più di natura a lungo termine, la pianificazione istituzionale è difficile farla diventare pienamente inclusiva tra i processi di consultazione, soprattutto in alcune aree specifiche dove nemmeno le consultazioni nel senso diretto non sono realizzabili:

The EU research agenda (the FP6, FP7 and currently Horizon 2020 programmes) is difficult to be translated into the day-to-day dimension. The DG Research doesn't conduct much of external coordination (civil society, interest groups) – only the most important ones involved. The Commission research initiatives are coming from academia, occasionally (Commissione europea, DG ricerca).

Alcune aree di competenza che entrano a far parte del pacchetto sociale dell'Unione europea, come per esempio, l'istruzione, la formazione e la ricerca – che sono le politiche formulate e amministrare autonomamente, comunque, assumono un ruolo importante per l'immagine comunitaria e servono da iniziatori di un processo politico-decisionale più inclusivo:

In the DG Research coordination within the Commission and with external partners includes a wide network cooperation, deriving from personal contacts to arrange consultations, ad-hoc basis with the Parliament. Research results to be disseminated to the Council and other EU institutions, MEPs who can contribute to the dissemination are contacted on ad-hoc basis. Internal coordination mostly occurs with DG EMPL and other DGs in social related fields within the Commission. (Commissione europea, DG Ricerca).

Nell'area delle politiche estere, per esempio:

Coordination mostly occurs with the Commission, with the Member States, which they try to keep close contact. Main focus – a European foreign policy, where every MS is a stakeholder. Political measures and other issues in relation to the EEAS are more relevant (when political leadership changes in the MS). Strategic planning whether we need an additional diplomatic service. The role of the strategic planning was always widely accepted and recognized. Nobody opposed the idea to elaborate a longer view on the EU foreign policy priorities (SEAE).

Nelle organizzazioni giovani, come, per esempio, SEAE, “i meccanismi di coordinamento non sono sufficientemente evoluti e molto è stato fatto in modo informale non strutturato” (SEAE). Il coordinamento e la comunicazione con le altre istituzioni dell'Ue dipende dal soggetto: i contatti via e-mail, su base giornaliera, lo scambio di opinioni e di eventi, spesso sulla base di precedenti contatti professionali personali. Elaborazione di proposte di analisi sui fatti, che sono presentate al più alto livello della gerarchia istituzionale.

I canali di comunicazione e di coordinamento informali sono importanti per tutte le parti coinvolte nel processo decisionale.

The relation with the EP is very important. Informally – tradition to invite the director general of Eurostat to the final Parliament's hearing to report on the activities of Eurostat and then answer the questions of MEPs. De-facto mechanism of the Parliament to review the activities of Eurostat. Eurostat is very sensitive to it. Example: 2003, when the agency was under criticism for cases of malpractice. The Parliament attacked most of the others. (Commissione europea, l'Eurostat, Sezione delle statistiche sociali).

Nelle unità più formalizzate delle istituzioni comunitarie, come la Commissione, persiste una miscela di comunicazione formalizzata ed informale:

Mixture of formal and informal channels of communication (meetings, updates). Within the DG reasonably efficient and effective. Between the Secretariat and other parts of the Commission a bit less so. There are political constraints to have a detailed advance planning. (Commissione europea, DG Occupazione, Unità di riforma di lavoro).

Mentre per il Parlamento europeo e per Unità di comunicazione di tutte le istituzioni, compresa la Commissione, i canali informali di coordinamento sono più efficaci se non troppo formalizzati. Inoltre, l'esperto dal Segretariato del Parlamento europeo sottolinea che bisogna distinguere il lavoro di amministrazione dal lavoro puramente politico:

I think you should make a clear difference between administrative and political work. In political sight, the Committee of culture and education decides to kick off a report to boost youth employment, let's say, we always need to decide it by the Committee chairs in the presence of the Committee's president, whether this topic is of our priority and of our remit. If it's education and culture, the Committee can definitely take the lead, while in case of employment we would leave this responsibility to the respective Committee in the Parliament. So it's always a balance of political responsibilities. Normally, we would get the report to be done and the Employment Committee would draw up an opinion on our report. This is the political side.

*In administrative terms, here the information flows is a bit different. Basically, that's informal contact with the colleagues. You find out who will be responsible for the report and check on the eventual conflict of responsibilities between the Committees. IN case of youth employment, there could be a conflict, which can be sorted out by the CCC (**Conference of the Committee Chairs**), for example that decides on how to find an agreement – normal opinion, a joint opinion of the Committees, either the lead can be taken by each of the two. (Parlamento europeo, Commissione per l'istruzione e la cultura del Segretariato).*

La complementarità tra le agende della crescita, del commercio e le agende economiche, in generale, con l'agenda sociale e del benessere in Europa, deriva dalla logica originale dell'integrazione europea, ossia la libera circolazione dei lavoratori, che porta in modo efficace a una serie di norme e misure politiche direttamente connesse con le disposizioni di assistenza sociale. Pertanto, indagare sui canali di coordinamento tra i due è stato considerato un fattore rilevante di legittimità e è stato incluso nel questionario. In alcune aree politiche, le istituzioni dell'Ue sono considerate come complementari alla progettazione, in particolare, il Servizio europeo per l'azione esterna, SEAE, che è stato istituito come un servizio in più per il campo diplomatico, con l'idea di non contraddire le strategie principali proposte dai servizi diplomatici. Nell'area del benessere sociale il metodo di coordinamento aperto, anche se non istituzionalizzato in una forma di un organo o agenzia, dà l'idea della misura dei compromessi e degli strumenti politici nell'agenda sociale interna. Per fornire il coordinamento dell'agenda per l'impostazione della politica comune europea estera, il SEAE non ha un bilancio operativo a sua disposizione, perché le attività e i progetti sono finanziati e, di conseguenza, gestiti da un'altra direzione generale della Commissione, come ad esempio

DEVCO. Da un lato, è una garanzia di conformità, dall'altro lato, è l'assenza di effettiva influenza del SEAE sulla scena diplomatica. Altrettanto esemplare è il caso delle politiche redistributive, di cui parte concerne anche lo sviluppo sociale. Per esempio, il Fondo europeo sociale, gestito e amministrato separatamente dalle politiche d'impiego coordinate dalla Commissione, comunque, di calmare gli squilibri occupazionali nei singoli Paesi membri, attraverso i sussidi indiretti. Una politica d'occupazione che si estende per molte aree e con molti attori istituzionali suscita inefficienze e difficoltà nel comprenderla e riformarla.

Social agenda is definitely complementary, though not the most powerful one. It is partly linked to the Treaty and the competences, i.e. a lesser influence of the EU in social domain. However, an inconsistency with the economic integration is still at place, whereas, it is hard to separate social issues from economic integration. Neither can social consequences be separated from economic crisis. Foremost economic integration, sooner or later, the EU will struggle more with the subsidiarity nature of social dimension (Il Segretariato del Consiglio dell'UE).

Complementarity of the economic, trade and growth agenda with the social welfare agenda can be seen on the example of the transforming research priorities in the EU as “the social research has been revalued due to the relevance of the economic issues” (Commissione europea, DG Ricerca).

Infine, i mezzi finanziari e le carenze finanziarie (misure di austerità) nella dimensione sociale sono stati inclusi nel questionario, al fine di comprendere se l'aumento degli stanziamenti nel bilancio per i programmi sociali porti ad una migliore fiducia istituzionale e favorisca la legittimità. Tuttavia, secondo gli esperti che seguono la formulazione dell'agenda sociale dell'Ue, non vi è alcuna correlazione diretta. Un'osservazione comune è che i mezzi finanziari e vincoli di bilancio nell'architettura europea per l'assistenza sociale siano, in varia misura più per il sostegno politico, piuttosto che per il dibattito politico nazionale. In generale, molti degli esperti hanno notato che non necessariamente l'aumento dei mezzi finanziari, che potrebbero raggiungere direttamente i cittadini, specie in materia di politica sociale e d'istruzione, sono finalizzati per aumentare la consapevolezza e la fiducia nelle istituzioni dell'Ue. Né gli esperti che si occupano di questioni sociali, né quelli che si occupano di politica estera o di ricerca hanno rivelato un tale nesso, sebbene la legittimazione può essere un motivo per utilizzare in modo più efficiente le risorse assegnate per gestire tali fondi. Infatti, in alcuni Stati europei, la distribuzione dei fondi strutturali (inclusi il Fondo di coesione e il Fondo agricolo) è diventata una questione di dibattito politico (di nuovo, Grecia, Italia, Spagna).

Inoltre, abbiamo ipotizzato, che i vincoli di bilancio possano essere considerati un ostacolo per non estendere l'agenda del benessere sociale al livello comunitario. In parte, l'ipotesi è stata sostenuta dagli esperti, che hanno menzionato il salario minimo e il congedo di maternità, come le questioni che vengono bloccate a livello del Consiglio, a causa della divergenza tra gli Stati membri, che è legata alla mancanza di risorse. Ma più spesso, gli intervistati hanno sottolineato che molte "proposte legislative sono sospese a causa di ragioni politiche, piuttosto che per vincoli di bilancio".

Sometimes the issues from the Commission's work plan may never appear on the agenda. Maternity leave directive, the Council cannot reach agreement on the Parliament's position. The subsidiarity is one argument and another is linked to the budgetary situations of single MS (Il Consiglio dell'Ue, Segretariato).

Rispettivamente, la crescita delle dotazioni di bilancio nei programmi di assistenza del settore sociale e di comunità non garantisce o difficilmente favorirà il supporto. Inoltre, la logica della dotazione del bilancio spesso può dare qualche idea sull'importanza di una politica nell'architettura istituzionale sovranazionale. Un esperto del Servizio europeo per l'azione esterna ha osservato, che il SEAE, essendo un'istituzione giovane con una natura simbiotica di attività tra la Commissione (tecnicamente essendone una sua divisione) e il corpo diplomatico degli Stati membri, analogamente, può essere generalizzato, in una certa misura, nell'architettura politica sociale dell'Ue:

The establishment of a new service could lead to a "power gap". For example, the resources of the EEAS were declining in order to "limit the influence" with the budgets not growing significantly. The budget covers only material needs and operations costs, but the implementation of activities and the foreign policies themselves don't belong to the EEAS – the instruments are owned by the Commission (FPI – Foreign Policy Instruments – the Commission's department to finance the foreign policy tools, DEVCO, EUCO and other mechanisms that complement to the FPI tools (EEAS).

To get its budget increased, an institution should report on the record track and achievements (Commissione europea, DG ricerca).

Social spending, i.e. investment in people, healthcare, schooling is often considered as a burden to the budget. Social spending is usually the one that experiences the cuts at the national budgetary levels (il Segretariato del Consiglio dell'Ue).

L'incoerenza o, meglio, il carattere incompleto della politica sociale dell'Ue (con molti elementi che si trovano in altre aree, come le politiche finanziaria, fiscale, l'agricoltura e le politiche di sviluppo), non porta solo alla definizione del carattere di coordinamento della

politica sociale, ma anche ad una percezione diversa delle istituzioni dell'Ue: la mancanza di responsabilità fiscale nell'Ue, che rimane prerogativa degli Stati membri, è un problema in gran parte politicamente dibattuto, rappresentando il nesso tra la spesa sociale, il sostegno del governo e la fiducia politica :

“If you want to look at the social policy in Europe, the advice is to always go to finance and fiscal, internal market and budgetary policies” (Il Segretariato del Consiglio dell’Ue).

Il bilancio della politica sociale è di solito limitato e scarso. La coesione sociale deve essere assicurata, ma richiede più risorse del bilancio della Comunità e comprende questioni come la riduzione della povertà, il reddito minimo e l'unificazione delle norme per il congedo di maternità tra gli Stati membri. C'è un bisogno di trasferire il meccanismo dai livelli monetari ed economici fiscali a un'integrazione sul piano sociale. Il meccanismo di tale trasferimento che entra nel dominio della politica sociale è necessario per ridurre la disuguaglianza e offrire la garanzia della redistribuzione delle prestazioni in un sistema politico. Una parte della crisi, come sostengono gli esperti è dovuta all'inconsistenza delle politiche comunitarie nell'Ue:

Part of the crisis – inconsistency of the policies in the EU (there is a monetary union, but no fiscal integrity, no common European tax.) (Il Segretariato del Consiglio dell’Ue).

Tuttavia, abbiamo scoperto che le spese sociali sono percepite diversamente dalle istituzioni comunitarie (a differenza con la percezione dei cittadini), come conseguenza della generale politica redistributiva nell'Ue. A proposito, rispondendo alla domanda riguardo alla correlazione tra la spesa sociale e la fiducia istituzionale, uno degli intervistati ha notato:

Europe has already spent 30-40% of its budget on social issues. Part of the CAP spending is social. Regional funding is probably largely seen as social. Social funding, of course, is social. Quite a lot of the EU budget is already spent on social aspects, relatively well publicized (all physical infrastructure has a sign of being EU funded). I suppose citizens are broadly aware that the Commission has its role in spending on useful projects. Perhaps either more spending or more awareness among European citizens on what has already been spent could help. (Commissione europea, DG Occupazione, Unità sulle riforme del mercato del lavoro).

Le conclusioni preliminari della ricerca empirica sono le seguenti:

1. La dimensione sociale è diversamente vista dalle istituzioni comunitarie, che deriva dalle loro competenze definite nei Trattati.

2. L'Ue ha sviluppato una ricca gamma dei canali d'input che sono largamente utilizzati nel campo sociale. Tuttavia, la volontà politica, le priorità politiche nel settore sociale, hanno prerogative nel processo decisionale e processi politici in generale guidanti la dimensione sociale dell'Ue.

3. I successi e i principali risultati conseguiti nel settore sociale sono più attribuiti agli Stati membri e ai governi e raramente all'Ue. Il dibattito euroscettico è, quindi, qualcosa che non può essere superato a livello sovranazionale, ma solo al livello nazionale.

4. Non vi è alcuna visione convergente sulle politiche indirizzate ai cittadini e il loro ruolo nell'architettura politica dell'Ue. Il termine "*citizen-oriented*" in sé è stato messo all'ordine del giorno e non approvato dalla Commissione (a considerare l'occupazione, l'istruzione, l'assistenza sanitaria e, in parte, la ricerca come l'intera gamma delle politiche in ambito sociale che colpiscono i cittadini).

5. Il modello sociale dell'Ue è inserito nel quadro della politica economica (occupazione era l'area di competenza della DG ECFIN fino pochi anni fa). Le questioni del bilancio sono spesso regolate e i programmi implementati dalle diverse DG della Commissione e non dal DG Occupazione (DEVCO, ECFIN). Quindi, il DG Occupazione non ha nessun bilancio sulle attività, perché sono coperte dagli altri strumenti.

6. I meccanismi dell'input sono diversificati e complessi, spesso si replicano nelle istituzioni diverse. In particolare, per ciò che concerne le opinioni prodotte dal Comitato europeo economico e sociale e la sua struttura istituzionale. I processi di consultazione ad hoc della Commissione replicano le competenze dei Comitati.

7. A quanto pare, non ci sin un nesso di causalità diretto tra la legittimità sovranazionale e la dimensione sociale. Considerando che la crisi e la percezione della crisi è un problema che influenza l'atteggiamento generale verso l'Ue. La stabilità economica e le migliori opportunità per i cittadini saranno visti positivamente, mentre gli investimenti sociali è un incentivo alla crescita. In effetti, la complementarità dell'ordine del giorno di mercato e la crescita economica sono stato dimostrati come legittimi.

8. L'approccio sincronizzato ed uniforme e la visione della dimensione sociale da parte dell'Ue è ancora a venire, a causa della priorità politica a riconsiderare le spese sociali come investimenti sociali.

9. L'assenza della politica fiscale comune e, quindi, chiaro e diretto la responsabilità dello stato sociale nel sistema politico europeo, rende l'uscita del sistema politico meno visibile ed efficace. Pertanto, le questioni di cittadinanza e le misure di rafforzamento dell'identità e la strategia dovrebbe contribuire a rafforzare la legittimità comunitaria (misurata dagli appositi criteri nel corso della ricerca sociologica).

10. La sicurezza e una migliore convergenza nella politica estera sono quelli che contribuiscono in larga misura al sostegno al progetto dell'Ue ed aumentare la fiducia istituzionale. Le assegnazioni di bilancio gli e investimenti sociali più alti non comportano una maggiore credibilità e, di conseguenza, la legittimità sovranazionale.

Osservazioni conclusive

Le questioni della crescita economica sono la forza trainante dell'europeizzazione, apparentemente più rilevanti dello sviluppo sociale e dell'istituzionalizzazione del pilastro sociale, sebbene vengano poste nel cuore del processo d'istituzionalizzazione sociale dell'Ue. Il carattere ripetitivo della comunicazione nella dimensione sociale, accanto alla mancante competenza decisionale e a un piano d'azione scarsamente definito, suscitano confusione e perfino disordine tra le varie istituzioni comunitarie. Data la divergenza tra la retorica e la prassi delle misure adottate, l'Ue continua a trovarsi in una situazione di distorsione istituzionale. Il destinatario delle politiche sociali, nella comprensione dell'Ue, è formalizzato tramite i partner sociali, il dialogo con i quali è strutturato e coordinato direttamente dalla Commissione. Quindi, il cittadino, come destinatario degli strumenti politici dell'Ue, non è mai primario. Le associazioni e i gruppi di interesse organizzati, invece, non necessariamente trasmettono i messaggi giusti a favore dell'Unione stessa. Il carattere asimmetrico, dovuto alla distorsione nelle competenze tra diverse istituzioni europee, così come tra i vari campi politici, impone conseguenze logiche nella comunicazione e nella percezione degli strumenti comunitari in azione. Inoltre, le tematiche del discorso sociale sono limitate, data la stessa distorsione istituzionale. Nonostante una ramificata molteplicità d'istituzioni e di meccanismi di coordinamento, di programmi, il modello europeo sociale è contenuto nella maggior parte nell'area del diritto d'impiego europeo. Per quanto né il discorso sulle pensioni, né sulla prevenzione sociale non venga annunciato al livello sovranazionale in forma di un'iniziativa legislativa, questo modello rimane incompleto.

Riassumendo, sarebbe più opportuno parlare di un modello frammentato, per quanto i suoi elementi si trovino nelle politiche strutturali e di redistribuzione, nell'assicurazione al lavoro, in alcune misure di sanità, ma non sono né indirizzate principalmente al cittadino, né appositamente comunicate.

La maggioranza degli ufficiali ha sostenuto che la legittimità è una caratteristica dovuta alla comunicazione e ai processi di *outreach* che accompagnano qualsiasi iniziativa politica al livello comunitario, soprattutto nella dimensione sociale. A tale proposito, *Youth Guarantee* – il programma europeo per sostenere i giovani e combattere la disoccupazione giovanile – viene percepito come l'incentivo principale all'interno del crescente sostegno alle istituzioni europee. Il crescente numero di messaggi provenienti da diverse istituzioni europee

è spiegato dalla necessità di stimolare la legittimità dell'Ue. La natura distorta della comunicazione nell'Unione europea è stata notata ripetutamente. Oramai, la divergenza tra il destinatario della comunicazione, il suo contenuto e l'atto comunicativo stesso, è diventata la normalità del processo politico comunitario. L'Europa unita ha prodotto molto materiale empirico di natura comunicativa, che supera in modo significativo i risultati ottenuti. È, in un certo senso, la conseguenza dell'asimmetria istituzionale e di un coordinamento superficiale tra le parti.

CAPITOLO 3. Il modello sociale sovietico e le politiche sociali del Partito Comunista

3.1. Dinamiche guidanti e gli attori principali

Il presente capitolo non ha lo scopo di proporre un'analisi critica e sistematica della natura autoritaria del sistema politico-istituzionale comunista sovietico. In questo testo cercheremo di ritrovare le fonti di legittimazione del regime, partendo dai piani quinquennali (1), dalla mappatura tematica e della retorica rispetto al modello sociale dell'URSS (2), dall'analisi delle reti propagandistiche del Partito (3) e dalla vasta e variegata rete di associazionismo, sindacati (4) organizzata per sostenere il consenso politico e promuovere l'idea del sacrificio personale per la costruzione del socialismo avanzato e, infine, comunismo.

La società sovietica è costruita sull'ottimismo sociale, perché libera le persone dalla paura del presente e del futuro. La paura di perdere il posto di lavoro. La paura di una vecchiaia senza garanzie; la paura di perdere il risparmio a causa dell'inflazione; di essere sfrattati di casa a causa dell'aumento dell'affitto; la paura di ammalarsi a causa degli elevati costi e/o dell'inaccessibilità all'assistenza sanitaria. E noi abbiamo tutto il diritto di dire: nessuna società è mai esistita sulla terra, non ha e non poteva fare per i lavoratori più di quanto abbia fatto il socialismo.²⁰⁵

Nel presente capitolo, si cercherà di far parlare prevalentemente le fonti primarie relative alla dimensione propagandistica e ideologica per capire meglio le origini della legittimazione delle autorità sovietiche. Ovviamente, tale materiale va letto e interpretato con certo approccio critico, poiché le statistiche ufficiali e gli indicatori economici, non possono fornire un quadro di riferimento obiettivo. I dati ufficiali, prodotti o promulgati dell'URSS, infatti, o sono ingannevoli, oppure non sono riscontrabili. La comunicazione propagandistica sovietica fu sempre accompagnata dal repertorio delle statistiche ufficiali. I testi ideologici o di propaganda citati nella tesi vanno inquadrati all'interno delle logiche di programmazione quinquennale sovietica, in altre parole il ciclo di *piatsiletka*. Una parte delle fonti secondarie fa riferimento ai testi critici dei sovietologi americani, i quali, in parte influenzati dalle logiche della guerra fredda, hanno rivolto la loro attenzione alla decomposizione e decostruzione del modello sovietico.

²⁰⁵Pyatiletka desyataya. God vtoroy: Letopis' sozidaniya. Sbornik, Simferopol', Tavriya, 1978. P.7.

Per poter meglio comprendere la dimensione sociale nei sistemi politici complessi, anche se con apparati ideologici diversi, ci si riferisce nella presente ricerca al processo di istituzionalizzazione del *welfare*, ovvero alle relazioni tra capitale e manodopera, tra proprietari di mezzi di produzione e risorse umane, stabilendo le regole di gioco tra le autorità e i portatori dei valori di massa. Le sovvenzioni, le agevolazioni e i fondi di previdenza sociale nell'ambito del presente paradigma compongono gli strumenti di welfare, ma anche gli strumenti di comunicazione nella dimensione sociale, cui ci soffermeremo qui di seguito.

*The Soviets didn't think of welfare assistance as a sporadic activity to be brought into play only in cases of social breakdown, when the normal market economy and/or family solicitude proved inadequate. Rather, they regarded welfare as an ongoing, comprehensive social institution, whose major function was to prevent social breakdown, but which made help available as a right to those who were qualified if a breakdown occurred.*²⁰⁶

Accettando l'osservazione che la dimensione sociale, ovvero il welfare, potrebbe essere vista diversamente da varie prospettive teoriche ed ideologiche, vediamo come i traguardi del Partito Comunista sovietico vengano posti come i successi della lotta di classe. Così, Bernice Q. Madison sottolinea:

*The struggle to institutionalize social welfare is one of the several forms of the class struggle; gains in protection against social risks are concessions wrested from the bourgeoisie by the revolutionary proletariat. Institutionalization of social welfare can come to full fruition, they insisted, only when the proletariat triumphs and a socialist order is created. Then welfare benefits and services become additions to wages, increasing as productivity rises and as the new society moves toward communism.*²⁰⁷

Il modello sociale e le sue istituzioni all'interno del sistema sovietico sono stati percepiti dal pubblico, in altre parole dalle masse stesse, quindi, come il risultato positivo del successo della produzione economica. Sebbene ciò non corrisponda pienamente alla realtà, il sistema economico amministrativo di comando, comunque, non prevedeva un trionfo incondizionato del nuovo ordine grazie alla piena dittatura del proletariato, poiché poneva limitazioni all'accesso ai beni comuni, ma, soprattutto, al capitale sociale.

²⁰⁶ Bernice Q. Madison, *Social Welfare in the Soviet Union*, Stanford University Press, 1968. P. 49.

²⁰⁷ Bernice Q. Madison, *Social Welfare in the Soviet Union*, Stanford University Press, 1968. P. 50.

La prima osservazione fondamentale per comprendere e studiare il modello sociale sovietico sarebbe quella che, in sostanza, esso non fu concretamente socialista, ma come tale fungeva da accompagnatore alle principali attività di lucro che lo Stato sovietico svolgeva sotto la generosa copertura della macchina propagandistica. Come osservano Lebina, Romanov, Yarskaya-Smirnova, le logiche legittimanti contrastanti con il passato dello zar e dello sfruttamento imperialista rimasero come sfondo della comunicazione sulle prime tappe della governamentalizzazione sovietica.

*La politica sociale sovietica si sta sviluppando secondo lo scenario, abbastanza tipico per l'epoca del capitalismo: in 1920-1930, in molti paesi industrializzati, effettuando un intervento esteso del governo nell'economia. Tuttavia, essendo la natura capitalistica a seconda del carattere dei mezzi impiegati, la modernizzazione burocratica dello stato dell'Unione Sovietica ha fornito la crescita economica sullo sfondo della retorica socialista dei suoi obiettivi e in condizioni di completa nazionalizzazione della produzione e della distribuzione.*²⁰⁸

Un'altra delle caratteristiche di base del modello sociale sovietico si riferisce alla responsabilità dello stato di provvedere alla spesa per i consumi della popolazione in un modo apparentemente uguale e giusto. In tal modo, una parte degli stipendi dei lavoratori – i pagamenti per il lavoro – i Fondi pubblici di consumo finanziavano l'educazione e l'istruzione, così sostenendoli il sistema contribuiva a formare la vita spirituale del cittadino sovietico.

L'utilizzo dei Fondi pubblici di consumo "facilita l'introduzione di forme progressive atte a soddisfare i bisogni del popolo (che Lenin chiamava "germogli di comunismo")."²⁰⁹, così come la diffusione di forme più economiche di consumi comuni. Il volume di pagamenti e benefici dai Fondi pubblici di consumo era determinato dal livello e dal ritmo di sviluppo della produzione socialista, così come la velocità del cambiamento per l'attuazione della politica sociale dello stato socialista.

Da un certo punto di vista, il sistema sociale sovietico eredita i principi del socialismo e della distribuzione uguale dei redditi di produzione. Dall'altro lato, il sistema

²⁰⁸ *Sovetskaya sotsial'naya politika 1920–1930-kh godov: ideologiya i povsednevnost'*. Politica sociale sovietica 1920-1930: l'ideologia e la vita quotidiana. Sotto redazione di Pavel Romanov ed Elena Yarskaya-Smirnova. Mosca, 2007. P 60.

²⁰⁹ Grande enciclopedia sovietica. *Bol'shaja sovetskaja enciklopedija*. Edizione telematica, Accesso:

<http://bse.sci-lib.com/article083372.html>.

sociale sovietico, attraverso i fondi pubblici di consumo, la diffusione di un conformismo sociale basato sul controllo e l'ubbidienza, assumeva una dimensione onnipresente all'interno del sistema partitico-ideologico. Il risparmio e la redistribuzione dei fondi popolari di consumo era esaltata come la vittoria del sistema sovietico:

La Comunità (rappresentata dallo stato socialista) influenza attivamente la formazione della struttura ed effettivamente soddisfa le esigenze, per garantire sistematicamente l'organizzazione dei consumi, in cui le condizioni materiali per lo sviluppo della capacità di lavoro sarebbero relativamente uguali per i rappresentanti dei diversi gruppi sociali, strati e classi.

I programmi di mantenimento economico introdotti dalle autorità societarie sebbene non riuscissero a coprire che una minima percentuale del bisogno, tuttavia generavano un *output* positivo per il sostegno politico grazie alla fiducia generata nei cittadini proiettati verso un'idea di benessere. Bernice Madison nota che:

Everywhere people openly express or imply their gratitude to the state that provides for them in old age, in sickness, in bereavement, even in death. Everywhere they voice confidence that the state's provisions will be better and more generous in the future. The sense of security bestowed by these programs, albeit in return for their doing their utmost in the common undertaking, is unmistakable.²¹⁰

La previdenza sociale e gli aiuti per chi ne aveva bisogno allora sin dai tempi della nascita dello stato sovietico venivano fortemente propagandati, sebbene, il sistema rimandasse nel futuro, grazie all'avanzamento del socialismo e l'ottenimento del comunismo, l'incremento delle sovvenzioni da parte dello Stato, attraverso i fondi di consumo e altri programmi sociali. Inoltre, va rilevato che in generale la comunicazione contrastava rispetto al funzionamento dei fondi e alla loro importanza nella costruzione dello stile di vita socialista:

I fondi pubblici (istruzione, sanità, cultura) nei paesi capitalisti hanno solo una somiglianza superficiale con quelli sovietici. La differenza fondamentale tra i fondi pubblici al consumo in quanto forma di redistribuzione socialista e le istituzioni pubbliche del capitalismo sono l'esatto opposto della missione sociale sovietica. La principale funzione economica dei fondi sociali e culturali sotto il capitalismo è quella di ridurre il costo della manodopera, attraverso la soddisfazione collettiva delle esigenze dei lavoratori. Gli ideologi borghesi speculano sulla somiglianza di questi fondi e i fondi di consumo pubblico

²¹⁰ Madison, Bernice Q. Social welfare in the Soviet Union. Stanford University Press, 1968. P.209.

sotto il socialismo, in ogni modo cercano di eludere le differenze nelle loro funzioni economiche di base.²¹¹

Tabella: Pagamenti e benefici di fondi pubblici al consumo dell'URSS

Anni	Paragamenti in totali, miliardi di rubli	Per capita, rubli
1927/28	0,2	1,3
1940	4,6	24
1950	13,0	72
1960	27,3	127
1965	41,9	182
1970	63,9	263
1973	78,0	310

Fonte: Grande enciclopedia sovietica. *Bol'shaja sovetskaja enciklopedija*. Edizione telematica, Accesso: <http://bse.sci-lib.com/article083372.html>.

I fondi del consumo popolare rappresentavano un insieme di programmi statali volti a sorreggere il nuovo “uomo sovietico” nella sua quotidianità, coprono di anno in anno sempre più recipienti, provvedendo a forme di garanzia sociale e offrendo una tangibile stabilità sociale. Essi servivano a compensare la differenza nei redditi e nel tenore di vita nella società sovietica a la diversità dei benefici materiali e simbolici offerta da questo meccanismo addizionale nella distribuzione nello Stato sovietico. Inoltre, rappresentavano un messaggio propagandistico molto forte per la legittimazione delle autorità sovietiche, contrapponendo i meccanismi redistributivisocialisti alla mancanza d'istituti simili nei sistemi imperialisti e capitalisti. Giustificando l'implementazione dei programmi di distribuzione attraverso i fondi di consumo, la propaganda si soffermava su:

Il vantaggio dell'economia socialista pianificata sta proprio nel fatto che la rapida crescita dei redditi della popolazione è accompagnata dall'espansione della produzione di

²¹¹Grande enciclopedia sovietica. *Bol'shaja sovetskaja enciklopedija*. Edizione telematica, Accesso:

<http://bse.sci-lib.com/article083372.html>.

*beni di consumo. Al contrario, l'aumento dei prezzi potrebbe ridurre i redditi reali della popolazione e la crescita dei salari previsti.*²¹²

Una particolarità del sistema di previdenza sociale, radicatasi già, dalla fondazione dell'URSS era di stimolare le forme di aiuto reciproco e di baratto tra le persone in maniera da sopperire alla scarsa capacità statale di provvedere ad una adeguata assistenza a chi ne aveva bisogno. Allo stesso tempo le attività di beneficenza erano considerate inaccettabili se non illecite dalle autorità sovietiche, nonostante fonti alternative agli aiuti finanziari pubblici mancassero, in quanto lo stato non disponeva dei mezzi di poter sostenere tutti.²¹³ Diverse classi sociali si sono quindi adeguate alle sfide della sopravvivenza oppure più semplicemente sono obbligate ad adeguarsi. I liberi professionisti e gli artigiani non ricevevano aiuti dallo Stato, mentre i contadini dalle cooperative erano obbligati ad istituire fondi di aiuto reciproco, in quanto erano esclusi -fino al 1964 - dal sistema delle pensioni statali, garantite agli operai e agli impiegati. Le casse dell'assistenza pubblica reciproca (*kassy obshchestvennoy vzaimopomoshchi kolkhoznikov (KOVK)*) diventarono, secondo i pochi ricercatori sovietici e post-sovietici che se ne sono occupati, una delle più vaste reti organizzative – un vero e proprio esempio di società civile (ad es. in alcune occasioni gli impianti per la meccanizzazione della produzione agricola furono finanziati congiuntamente dai *krestkom*). Inoltre, le casse per gli aiuti reciproci dei contadini, pur essendo imposte dallo stato, non erano né sostenute, né controllate dalle autorità sovietiche agli albori della loro esistenza.²¹⁴ Più avanti, quando il partito coinvolse i *krestkom* nell'architettura istituzionale delle politiche statali nelle campagne, e quindi i comitati locali sia del PCUS, sia dei sindacati istituirono forme di cooperazione con le casse dei contadini. Nella storiografia postsovietica è ancora scarsa la presenza di studi sull'impatto dei predetti *krestkom* sull'efficacia delle politiche sovietiche di quell'epoca:

Nella monografia della Accademia delle Scienze dell'Istituto di Storia dell'Unione Sovietica "Dal capitalismo al socialismo" viene riportato un numero esagerato dei krestkom per il periodo della fine degli anni '20 (vengono riportati circa 76.000 krestkom). Secondo i dati ufficiali del Comitato Centrale delle Casse per l'Assistenza Reciproca del

²¹² La politica sociale del PCUS nel 10 ° piano quinquennale: due mondi - due politiche sociali. *Sotsial'naya politika KPSS v 10-y pyatiletke: dva mira - dve sotsial'nyye politiki.*

²¹³ Carr, E. H., Davies, R.W. (1926). Le origini della pianificazione sovietica. II: Lavoro, commercio, finanza. Einaudi.

²¹⁴ Carr, E. H., Davies, R.W. (1926). Le origini della pianificazione sovietica. II: Lavoro, commercio, finanza. Einaudi.

*Commissariato del Popolo per il benessere della RSFSR, al 1° ottobre, 1929 il numero di krestkom giunse fino a 100 mila, di cui solo circa la metà ha fornito informazioni sulle loro attività.*²¹⁵

Il Regolamento sulle società per gli aiuti reciproci dei contadini venne approvato dal Comitato Esecutivo Centrale del Soviet dei Commissari del Popolo il 25 settembre del 1924 ed era basato sull'idea di “*trasformare i krestkom nel centro organizzativo (organo esecutivo) volto ad organizzare una pressione sociale e politica sugli agricoltori, al fine di indirizzarli a svolgere i compiti urgenti previsti dal partito e dagli organi sovietici*”.²¹⁶ Con la Seconda guerra mondiale gli organi dell'assistenza reciproca dei contadini persero la loro autonomia organizzativa.

Solo nel 1964 fu approvata la “Legge sulle pensioni e l'indennità dei membri dei kolchoz” introducendo la classe dei lavoratori collettivi agricoli nel sistema delle pensioni statali. Ai membri dei kolchoz furono assegnati diritti speciali per ricevere la pensione dallo Stato, mentre nel 1971 fu introdotta la previdenza sociale per gli agricoltori collettivi e costituito il Fondo centralizzato di assicurazione sociale degli agricoltori, similmente a quanto già previsto nel bilancio dello Stato per l'assicurazione sociale dei lavoratori e dei dipendenti. Il tasso di assicurazione fu fissato al 2,4% del salario lordo. Con l'introduzione della previdenza sociale statale per gli agricoltori, lo Stato completò i doveri costituzionali relativi agli adempimenti per gli obblighi sociali per tutte le categorie di lavoratori del Paese, equiparando lavoratori rurali con i lavoratori industriali e gli impiegati.

La riforma della prevenzione sociale del 1956 stabilì il reddito minimo nell'Unione sovietica. Dopo aver concluso il percorso lavorativo, il cittadino sovietico non andava trascurato. Per garantire una pensione relativamente dignitosa, che comunque giungeva ad appena un terzo dei guadagni precedenti, lo Stato rispettava i principi paternalisti, che riguardavano, però, solo i gruppi inclusi nel sistema e accettati dalle autorità. Al contrario, gli esclusi erano obbligati a trovare autonomamente i mezzi di sussistenza. Pertanto, sebbene il modello sociale sovietico rimanga fondamentalmente paternalista dal punto di vista del discorso pubblico e delle dichiarazioni ufficiali, esso non era inclusivo, escludeva certi gruppi, ignorando qualsiasi approccio alternativo. Accanto al Regolamento per le pensioni

²¹⁵ Grigorjev V.S. (1997). *Organizatsiya obshchestvennoy vzaimopomoshchi rossiyskogo krest'yanstva (1921-1941)*. Università Lomonosov, Mosca. P. 10.

²¹⁶ Idem. P. 13.

personali, assegnate ai dirigenti del partito e alle elites (ai lavoratori distinti, eroi del lavoro, rappresentanti della cultura e della scienza). Tale caratteristica persistette fino al 1964 quando le pensioni erano garantite anche agli agricoltori collettivi, come poi fu fatto anche con delle assicurazioni sociali (1971). Con il proseguire della crisi economica strutturale del sistema sovietico, a partire dagli anni '80, i gruppi inclusi nella copertura sociale dello Stato, avvertirono la diminuzione dell'approccio paternalistico pubblico, mentre incitamenti ideologici per affrontare le sfide economiche per rafforzamento futuro del comunismo non funzionavano più senza una minima garanzia di stabilità sociale. L'inclusione dei lavoratori agricoli collettivi nella distribuzione delle pensioni attraverso i fondi al consumo popolare era un passaggio rappresentativo nelle dinamiche dello sviluppo sociale. Al contrario, l'esclusione dal sistema dei cosiddetti nemici (*kulaki*, ecc.) fungeva da deterrente all'emulazione di modelli alternativi. Come risultato era proprio la dimensione sociale ad evidenziare i punti deboli del sistema sempre meno sostenibile.

Riguardo il sistema di pensioni, va sottolineato che esso non aveva un carattere cumulativo, ma sempre un carattere redistributivo, essendo, almeno in parte collegato alla performance economica generale. Di seguito, il crescente numero delle categorie di popolazione, incluse nella copertura statale, sentirono l'insufficiente sostenibilità del sistema sovietico molto prima di quanto sarebbe potuto accadere in un modello alternativo. Per quanto i fondi per il consumo popolare venivano rinnovati dai redditi generali dello stato, era difficile provvedere una minima garanzia a lungo termine, mentre il tasso di pensionati raggiunse nel 1986 il 20% della popolazione. Solo nel 1990, alla fine dell'esistenza dell'URSS, un fondo pensione fu stabilito.

Fornendoci dell'approccio critico, molti studiosi notano una superficialità del socialismo sovietico, cioè che, in fondo, si nota, prima di tutto, comparando i volumi della distribuzione con il reddito che il sistema sovietico accumula, destinato a una stretta fascia di popolazione, ovvero gli aderenti al partito e al corpo di governanti politici. Sull'esempio della dimensione sociale, quindi, non solo è possibile stimare il grado della giustizia sociale, ma diventa anche più possibile e trasparente un'analisi del discorso intorno alla giustizia sociale, ovvero delle promesse al popolo e alle masse più ampie di popolazione di uno stato. Sorprendentemente, come notano gli sociologi russi:

Politica sociale sovietica si sta sviluppando secondo lo scenario, abbastanza tipico per l'epoca del capitalismo: in 1920-1930, in molti paesi industrializzati, era effettuato un intervento esteso del governo nell'economia. Tuttavia, essendo di natura capitalistica a seconda dei mezzi impiegati, la modernizzazione burocratica dello stato dell'Unione sovietica ha fornito la crescita economica sullo sfondo della retorica socialista dei suoi obiettivi e in condizioni di completa nazionalizzazione della produzione e della distribuzione.²¹⁷

Le politiche sociali sovietiche come un insieme di mezzi e meccanismi strutturati iniziarono a formarsi nell'età dopo-Stalin nel senso più generale in cui le comprendiamo oggi. Mentre subito dopo l'instaurazione dello stato sovietico anche come nei anni del regno di Stalin, le politiche sociali si concentravano intorno all'obbligo, al dovere di lavoro, anziché al diritto innegabile. Quindi non potremmo sostenere che le politiche sociali fossero sufficientemente formulate. Secondo la Costituzione dell'URSS del 1936, detta Costituzione Stalinista, lo Stato sovietico, essendo uno "*stato dei lavoratori e dei contadini*", era uno stato con piena giustizia sociale. Uno slogan propagandistico che in realtà significava un cambiamento fondamentale nella struttura sociale del paese, etnicamente variato e povero. Successivamente, i diritti delle nuove classi laudate andavano garantiti dalla Costituzione del 1936. Entrambe le classi avevano le loro parti referenti, ovvero interlocutori, in modo per poter mantenere una posizione coordinata. Nel caso dei lavoratori – i collettivi lavorativi, nel caso dei contadini - le cosiddette brigate agricole (*sel'khozartel'*),²¹⁸ queste provvedevano anche ai fondi comunitari per sostenere i disabili, e coloro che erano temporaneamente privi di un reddito, ecc. Lo Stato, quindi, non provvedeva alla previdenza sociale nei confronti dei contadini, pur garantendola.²¹⁹

Una cronologia base per comprendere meglio le logiche evolutive della dimensione sociale sovietica potrebbe individuare i primi anni della formazione dello stato sovietico (1), il periodo della Nuova politica economica (*NEP*) (2), i piani quinquennali di Stalin (industrializzazione e nazionalizzazione) (3), gli anni della crisi demografica e sociale e

²¹⁷Sovetskaya sotsial'naya politika 1920–1930-kh godov: ideologiya i povsednevnost' Politica sociale sovietica 1920-1930: l'ideologia e la vita quotidiana. Sotto redazione di Pavel Romanov ed Elena Yarskaya-Smirnova. Mosca, 2007. P. 60.

²¹⁸Sovetskaya sotsial'naya politika 1920–1930-kh godov: ideologiya i povsednevnost' Politica sociale sovietica 1920-1930: l'ideologia e la vita quotidiana. Sotto redazione di Pavel Romanov ed Elena Yarskaya-Smirnova. Mosca, 2007. P. 56.

²¹⁹ Baykov, A. (1952). Lo sviluppo del sistema economico sovietico. Edizioni Scientifiche Einaudi.

della ricostruzione dopoguerra (4), gli anni della revisione e dello sviluppo del modello sociale ('60-'70) (5) e gli anni di degrado del modello sovietico quando il sistema non regge più la spesa pubblica per la protezione sociale (6).

*The formation of Soviet social welfare policy occurs up to 1956 – the year in which the social welfare system was radically revised by the post-Stalin leadership, and the current programme became crystallized*²²⁰.

Bernice Madison, l'autrice che ha prodotto la più sostanziale analisi del sistema sociale nell'URSS per il periodo del dopo-Stalin (1956), accompagnando la sua analisi con uno approfondito studio empirico in loco, testimonia, che le fonti statistiche sono difficilmente ritrovabili per il fatto che le autorità sovietiche celavano alcuni dati mentre non provvedevano ad altri. Così i dati concernenti la delinquenza giovanile, ad es., ma anche quelli relativi alla media delle pensioni d'anzianità non furono accessibili per gli anni 1917-1956, sui quali Bernice Madison focalizzò principalmente il suo studio.

Un altro aspetto del sistema sociale sovietico era rappresentato dalle promesse generiche di poter accedere alla pensione con un certo benessere per il lavoratore, dopo la sua carriera professionale, se svolta con senso di responsabilità.

Nella loro lunga esperienza i lavoratori del nostro paese hanno visto che il Partito Comunista non ha interessi diversi dagli interessi della gente. La preoccupazione per il benessere dell'uomo sovietico è una legge per il Partito Comunista, il principio supremo della sua attività. <...> Una chiara manifestazione della preoccupazione del partito comunista e il governo sovietico per il benessere dei lavoratori del nostro paese è pubblicato il 9 maggio 1956, il Progetto della legge sulle pensioni di Stato. “La sicurezza delle pensioni, – come si è affermato nel DDL – è garantita dal sistema stabilito nell'URSS, il sistema socialista, in base al quale lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo, la disoccupazione e l'incertezza nell'indomani sono state eliminate. Il finanziamento delle pensioni nello Stato sovietico viene interamente effettuato dai fondi statali e pubblici. ²²¹

Tutto ciò rendeva particolarmente difficile analizzare l'efficienza e l'efficacia delle politiche sociali dal punto di vista quantitativo. Va anche notato che dal governo sovietico non furono prodotti né studi, né documenti del genere comparato *ofollow-up* delle misure politiche sociali, per quanto ne fosse stata consapevole l'autrice. In generale, l'analisi di

²²⁰Bernice Q. Madison (1968). *Social Welfare in the Soviet Union*. Stanford University Press.

²²¹La Pravda, il 9 maggio 1956, P. 12.

Madison si concentrò anche sulla visione dell'uomo sovietico come animale psicologico. Da questo aspetto, secondo lei, le politiche sociali erano sostanzialmente predefinite.

*In 1930 dissatisfaction with these explanations began to gain momentum. As the "Soviet" way failed to make men behave in the desired fashion, it became necessary to hold individuals rather than the system responsible – to abandon the view of man as a passive "shell of his psychological self", and see him instead as conscious, independent, disciplined, in control of and responsible for his behavior, and able to change his environment through creativity.*²²²

La politica sociale dello Stato Sovietico viene diversamente vista e approcciata da uno studioso sovietico, secondo il quale, *"negli ultimi anni, la comprensione del contenuto della politica sociale in modo significativo e approfondito, e nella forma più generale del contenuto della politica sociale del PCUS espresso nel garantire la gestione di tutto il sistema di organizzazioni statali e pubbliche, la direzione delle loro attività sulla creazione di condizioni favorevoli per lo sviluppo armonioso della persona con un approccio differenziato a diversi gruppi sociali"*²²³. Si sottolinea, così, il principio di inclusione come guida del modello sovietico sociale:

*Il continuo sviluppo e il miglioramento della democrazia socialista e il coinvolgimento di un numero sempre maggiore di grandi masse di persone che lavorano nella produzione e nella gestione organizzativa di tutta la vita della società è la direzione principale per l'ulteriore sviluppo del sistema politico del socialismo sviluppato. Le sue attività si riflettono non solo nella politica, ma anche nel lavoro, in casa, nelle esigenze delle famiglie e nelle esigenze di tutte le classi di gruppi sociali degli individui, di tutte le categorie della popolazione.*²²⁴

“L'impatto della politica sociale allo sviluppo del partito comunista della classe operaia è considerato come un approccio fondamentale per l'analisi della tesi, poiché il potenziale sociale della classe operaia sovietica dipende dalla sua capacità di attività rivoluzionaria e di trasformazione”²²⁵, mentre l'espansione della classe operaia (1),

²²²BerniceQ. Madison. Social Welfare in the Soviet Union. Stanford University Press, 1968. P. 26-27.

²²³Lukashov O. La politica sociale del PCUS, come un fattore di sviluppo della classe operaia nelle condizioni di perfezione del socialismo. *Sotsial'naya politika KPSS kak faktor razvitiya rabochego klassa v usloviyakh sovershenstvovaniya sotsializma*, Kazan 1987. PP. 4-5.

²²⁴Pyatiletka desyataya. God pervyy: Letopis' sozidaniya: Sbornik. Simferopol', Tavriya, 1977. P.10.

²²⁵Pyatiletka desyataya. God pervyy: Letopis' sozidaniya: Sbornik. Simferopol', Tavriya, 1977. P 10.

l'aumento della quota dei lavoratori indigeni (2) e il distacco industriale (3) vengono considerati come i fattori più importanti e significativi nelle politiche pubbliche.

Per quanto riguarda l'implementazione delle politiche sociali sovietiche, sempre secondo l'ideologia ufficiale dell'URSS, viene sottolineata la dimensione unitaria della questione della classe sociale e dei gruppi sociali, da contrapporsi alla negligenza della dimensione individualistica in tale approccio. Nemmeno le caratteristiche nazionali, etniche e linguistiche vanno considerate, mentre il realismo e gli aspetti materialistici sono alla guida della programmazione:

La caratteristica più inconfondibile della politica sociale del PCUS è il suo realismo. Finalità e obiettivi di sviluppo sociale si formano sulla base della conoscenza scientifica delle condizioni oggettive e delle leggi, delle caratteristiche di una particolare fase di costruzione comunista, la piena considerazione delle risorse disponibili e i mezzi a disposizione della società. La base per la determinazione dei compiti della politica sociale è un conto multiforme di esigenze vitali e degli interessi delle classi, gruppi sociali, le nazioni e le nazionalità che compongono la società sovietica.²²⁶

Molto spesso i messaggi del discorso sulla dimensione sociale ruotano attorno ad una proclamazione dimostrativa, in forma di pregiudizio, contro i valori materialisti, opposti ai valori spirituali del socialismo e il sogno del futuro comunista – rappresentano le nozioni con le quali il modello sociale sovietico è comunicato alle masse. Mentre per favorire l'identità e la pratica di lavoro socialista, le attività materiali erano incoraggiate, al contrario si scoraggiano i valori materialistici, severamente biasimati:

Il contenuto dei programmi sociali nella nostra società non si limita ad un aumento del consumo. La società dei consumi non è un ideale del socialismo. Il miglioramento della situazione materiale non è un fine in sé, ma un mezzo per sollevare la cultura di massa, per il pieno sviluppo della personalità.²²⁷

Agli albori della costruzione sovietica, ancora prima della Dichiarazione sulla formazione dell'URSS e del Trattato dell'Unione, negli anni successivi alla guerra 1914-

²²⁶Tverdokhleba A.A. La politica sociale del partito comunista – un potente strumento di formazione del nuovo uomo, dell'approvazione dello stile di vita socialista. *Sotsial'naya politika KPSS - moshchnoye sredstvo formirovaniya novogo cheloveka, utverzhdeniya sotsialisticheskogo obraza zhizni*, Mosca, Accademia delle Scienze dell'URSS, 1987. P. 17.

²²⁷La politica sociale del PCUS nel 10 ° piano quinquennale: due mondi - due politiche sociali. *Sotsial'naya politika KPSS v 10-y pyatiletke: dva mira - dve sotsial'nyye politiki*. P. 23.

1918, iniziò il processo di legittimazione nei confronti delle popolazioni che avevano subito le difficoltà e le devastazioni della guerra. Le autorità del partito, all'epoca definite *sibolscevik*, focalizzarono la propria attenzione sulle classi diseredate e marginali, che erano state trascurate dall'Impero Russo. Sebbene non ancora chiaramente definita nella propaganda, questa potrebbe essere considerata la prima tappa del percorso di legittimazione. Pertanto, il sistema si caratterizzò presto per il reclutamento dei nuovi gruppi sociali fedeli al regime sovietico – dai veterani agli orfani della guerra. Tale reclutamento si svolse soprattutto attraverso i programmi di sostegno sociale e i fondi per il consumo popolare. In generale, lo Stato dimostrò di oscillare tra forme di protezione sociale e forme di previdenza sociale.²²⁸ La protezione fu considerata come un modo imperialista e dal carattere di sfruttamento, mentre la previdenza, ossia una piena responsabilità dello Stato per chi ne avesse bisogno, corrispondeva meglio alla retorica comunista e garantiva un'idea di welfare più coerente sul piano ideologico.

In generale le politiche sociali nell'URSS servivano lo scopo principale di costruire la società del nuovo tipo, ottenendo un grado altissimo di conformità tra il processo politico-economico e lo sviluppo sociale. Nonostante la composizione etnica e demografica del Paese, il modello di vita proposto al popolo sovietico era limitato, schematico e conformista.

*A "Soviet" man is supposed to be characterized by the subordination of his own interests to those of society, as well as by the presence of lofty motivation, many-sided interests, and unshakable ideals – side by side with a capacity for a purposeful action that will lead to the creation of a communist society, and a sense of discipline that rises above "bourgeois" individualism and sentimentality. <...> A huge institutional machinery – adult education, the schools, the youth organizations, the trade unions, supported by the entire galaxy of the mass media – is used to generate social pressure toward conformity. If this is not successful, fear, shame, and material self-interest are brought into play.*²²⁹

Il nuovo uomo sovietico, subito dopo il primo decreto di previdenza sociale del 1918 con il quale fu stabilito la distribuzione dei sussidi e dei generi alimentari alle famiglie dei veterani della Armata Rossa, produceva una varietà di denominazioni, che venivano a

²²⁸Sovetskayasotsial'nayapolitika 1920–1930-khgodov: ideologiyaipovsednevnost'. *Politica sociale sovietica 1920-1930: l'ideologia e la vita quotidiana*. Sotto redazione di Pavel Romanov ed Elena Yarskaya-Smirnova. Mosca, 2007.

²²⁹Bernice Q. Madison (1968). *Social Welfare in the Soviet Union*. Stanford University Press. P. 32-33.

definire la stratificazione sociale e l'identikit ideologico dei gruppi stessi destinatari degli aiuti:

Le autorità locali utilizzavano varie categorie sociali, la classificazione della popolazione in queste categorie non era tanto basata sul fatto di appartenere a una classe, ma si concentrava piuttosto sul fatto di avere proprietà. Nei documenti i destinatari dell'assistenza sociale erano denominati a secondo della classe sociale – i lavoratori, il proletariato, o dell'occupazione – dipendenti sovietici, o del loro rapporto con lo Stato – la famiglia dell'Armata Rossa, o dell'appartenenza sindacale. Tuttavia, le categorie più frequentemente utilizzate, erano “poveri”, “deprivati”, “insolventidella classe media”, “economicamente svantaggiati”, “bisognosi” o “lavoratori”, “masse proletarie”.²³⁰

Nonostante la grande importanza della dimensione sociale nella costruzione della nuova identità sovietica con fondamenta socialiste, non esiste un ministero degli affari sociali centralizzato con rappresentanze in tutte le repubbliche sovietiche. La dimensione sociale sovietica viene caratterizzata da una centralizzazione nel *policy-making*, mentre la decentralizzazione estesa dell'amministrazione con il ruolo di più importanza al livello delle repubbliche e con le competenze delle autorità locali.

*The social welfare structures at the local level, in close association with various citizens' groups, may serve as a shield against the sweeping powers of the central committees.*²³¹

L'autrice americana fornisce un'analisi fondamentale delle pratiche d'implementazione delle politiche sociali e dei servizi offerti da parte degli istituti di previdenza. Madison mette in evidenza come la qualità del personale occupato nella erogazione dei servizi sociali sia piuttosto bassa, come d'altronde anche la qualità dei servizi provvisti. Negli anni del primo dopoguerra la popolazione, ovviamente, cercava nella sussistenza delle nuove autorità sovietiche la propria fonte del benessere.

Bernice Madison presentò i dati raccolti dalle fonti primarie della sua indagine (*vedi sotto Tabella 4*). I dati riportano i servizi di assistenza nelle quattordici repubbliche

²³⁰Politica sociale sovietica del 1920-1930. L'ideologia e la vita quotidiana. Raccolta di articoli scientifici. Centro per la politica sociale e studi di genere. *Sovetskaya sotsial'naya politika 1920-1930 gg. Ideologiya i povsednevnost'*. Sbornik nauchnykh statey. Tsentr sotsial'noy politiki i gendernykh issledovaniy. Mosca, 2007. Red. Da П.Романов, Е.Ярская-Смирнова. P. 119.

²³¹Idem, P. 88.

sovietiche nel 1963. Il numero totale dei destinatari di servizi sociali era pari a 24.816.966. A questo si aggiungono 1.966.000 madri non sposate che hanno ricevuto gli assegni per i figli illegittimi, e un piccolo numero di bambini gravemente ritardati, portatori di handicap e gli adulti non deambulanti. Il numero di utenti di forme di assistenza sociale nel 1963 era di circa 26,8 milioni. Vanno aggiunti i più di 7 milioni bambini in famiglie con prole numerosa, i 2,3 milioni di bambini illegittimi per i quali le loro madri ricevono gli assegni, i destinatari di assistenza pubblica (circa 2 milioni). Il totale arriva a circa 38,5 milioni di persone. L'assistenza sociale, nel 1963, è effettuata da meno di 3000 operatori dei dipartimenti regionali e da funzionari locali della protezione sociale, con circa 125.000 di operatori sociali impiegati²³².

TABLE 4
SOCIAL SERVICES PROVIDED, PERSONS SERVED, AND SUMS SPENT BY FOURTEEN REPUBLIC MINISTERIES OF SOCIAL WELFARE IN 1963

Republic	Number of Regional and District Departments	Number of Regional and District VTEKs	Number of Non-working Pensioners	Amount Spent on Nonworking Pensioners (thousands of rubles)	Number of Mothers Receiving Grants	Amount Spent on Grants to Mothers (thousands of rubles)	Number of Inmates in Institutions for Aged and Disabled	Amount Spent on Inmates in Institutions (thousands of rubles)	Number of Trainees in Sheltered Workshops	Amount Spent on Trainees (thousands of rubles)	Amount Spent on Prostheses (thousands of rubles)
Russia	1,729	1,807	14,096,981	4,537,302.0	870,300	218,079.0	130,876	99,220.0	5,442	5,750.0	20,256.0
Ukraine	468	457	3,625,005	1,172,820.0	588,468	45,817.0	35,700	22,593.0	750	591.0	6,618.0
Belorussia	104	84	629,000	155,000.0	178,500	13,575.0	10,000	6,000.0	70	20.0	1,261.0
Kazakhstan	179	285	800,000	250,000.0	488,000	45,600.0	5,735	3,938.4	310	216.5	—
Azerbaidzhan	55	80	242,257	78,033.0	246,703	25,631.0	1,125	822.3	303	96.9	313.0
Latvia	32	23	231,098	71,913.0	25,013	1,829.0	7,670	4,267.1	—	—	313.3
Armenia	—	—	149,129	50,450.0	83,427	8,220.0	850	483.0	—	—	193.0
Estonia	22	20	134,000	42,940.0	18,360	1,110.0	4,400	2,749.0	89	62.2	121.0
Turkmenia	30	50	79,775	2,112.0	47,710	3,364.0	835	554.8	—	—	256.0
Uzbekistan	95	101	435,139	127,800.0	522,690	52,727.0	2,830	1,604.4	565	274.8	1,182.0
Grusiia	66	71	338,357	87,230.0	86,000	7,348.0	810	573.0	300	150.0	351.5
Lithuania	52	43	153,000	39,335.0	51,720	4,700.0	5,600	3,665.0	200	123.0	123.0
Kirgiziia	35	49	127,545	39,519.1	113,879	12,128.6	1,393	947.9	—	—	268.0
Tadzhikistan	40	28	75,564	16,275.0	162,500	12,186.0	1,140	703.2	110	82.8	223.0
TOTALS	2,907	3,098	21,116,593	6,670,729.0	3,483,270	452,314.6	208,964	148,121.1	8,139	7,367.2	31,478.3

Source: *I25*, pp. 4-12 and 4-9, respectively. Data for the Republic of Moldavia are not available. All ruble values are given in terms of the "old" Soviet currency used before the monetary revaluation of January 1961.

Per quanto non formulate esplicitamente, le politiche sociali, come un sistema di misure organizzate, apparvero molto più tardi l'inizio dello *state-building* sovietico. Mentre le gravi condizioni sociali successive alla Grande guerra e la Rivoluzione d'Ottobre richiesero molta più attenzione da parte delle autorità la composizione di misure più strutturate. Lo Stato cominciò un'opera di consolidamento dello sviluppo sociale nei propri territori su larga

²³²Bernice Q. Madison (1968). *Social Welfare in the Soviet Union*. Stanford University Press. P. 82-84.

scala attraverso la costruzione di posti di lavoro. Quindi, nei piani di sviluppo sovietico e nei rapporti ufficiali, la dimensione sociale veniva identificata e quantificata nei numeri crescenti di lavoratori e nei metri quadri di abitazione costruiti per i lavoratori migranti dalle aree rurali verso le città. Solo nel 1981, al XXVI Congresso del PCUS furono formulate vere e proprie politiche sociali e la loro implementazione. Gli obiettivi storici della politica sociale dal punto di vista del PCUS, erano centrati “*nelle condizioni di cancellazione delle differenze di classe*”. A questo proposito le priorità delle azioni del PCUS consistono nel “*livellare le differenze sociali in termini territoriali, in condizioni di vita culturale e quotidiana di persone in diverse parti del paese*”.²³³

Gli attori del sistema del welfare sovietico erano rappresentati dai comitati dei commissari popolari, dei sindacati, ministeri e comitate esecutivi delle singole repubbliche sovietiche. I ministeri dell'assistenza sociale nelle repubbliche sovietiche erano subordinati al Consiglio dei Ministri delle apposite repubbliche.

A parte la pianificazione finanziaria, il *welfare management* si componeva dell'amministrazione delle pensioni d'anzianità e d'invalidità. Tale funzione fu assegnata entro la fine del 1937 al Comitato Centrale dei Sindacati dell'URSS, per essere poi trasferita agli organi di assistenza sociale al livello delle singole repubbliche. Tra gli attori vanno nominati anche le associazioni e organizzazioni formali e i meccanismi di coordinamento informali, praticati all'epoca.

Nella totale assenza di agenzie sociali private o di associazioni sociali non legate allo Stato e non incorporate nel sistema politico dell'URSS, la previdenza e l'assistenza sociale nell'URSS era di natura coinvolgente e includeva sempre più attori – dal collettivo di lavoro ai comitati dei genitori, dai sindacati ai tribunali di compagni. Anche alla famiglia e il suo ruolo nel trasferimento dei valori socialisti essenziali per la costruzione dello stato di giustizia sociale, erano assegnate certe funzioni.

L'amministrazione dei fondi dell'assicurazione sociale era assegnata ai sindacati, così come le pensioni fino alla fondazione del Fondo statale per le pensioni. A questo proposito, l'importanza delle istituzioni pubbliche con le competenze esclusivamente nel

²³³ La politica sociale del PCUS nel 10 ° piano quinquennale: due mondi - due politiche sociali. Sotsial'naya politika KPSS v 10-y pyatiletke: dva mira - dve sotsial'nyye politiki. P. 115.

settore sociale è indubbia. Inoltre, la sanità e l'istruzione erano su larga scala sottoposte alle politiche economiche e alla pianificazione della produzione, pertanto, i fondi per l'istruzione e la sanità non erano integrati in un unico sistema di welfare statale. Tali fondi non erano destinati alla persona in quanto tale, poiché i cittadini intesi come eventuale clienti del sistema erano considerati solo in funzione di risorse umane per l'economia e la crescita.

Il sistema esecutivo sovietico comprendeva ministeri di tre tipi: i ministeri dell'Unione (*vsesojuznyje*), la cui sede si trovava solo a Mosca, i ministeri dell'Unione e delle repubbliche con le proprie sedi decentrate e, infine, i ministeri nelle repubbliche. Il problema delle politiche sociali, più concretamente, la protezione sociale, era una mancante istituzionale al livello dell'Unione, mentre la sanità pubblica, l'istruzione e l'educazione, erano rappresentate sia al livello dell'Unione, sia al livello delle repubbliche, quindi avevano una rappresentanza rafforzata che garantiva anche la programmazione economica e la distribuzione delle risorse assegnate per le politiche in questione.

Negli anni '80, il Ministero del lavoro e della protezione sociale fu rinominato. Nella nuova denominazione apparve il termine "*occupazione*", come segno di una grave situazione sociale e del crescente livello di disoccupazione nel Paese. Per molti anni l'URSS aveva conosciuto l'assoluta assenza di disoccupazione. Tuttavia, dagli anni '80, il sistema non reggeva più le nuove dinamiche sociali dovute alla profonda crisi sistemica del modello economico sovietico. In quel momento, per la prima volta il termine "*occupazione*" entrò a far parte del discorso ufficiale.²³⁴

Bernice Madison nota una scarsa professionalità del personale, la mancanza di corsi di formazione e di specializzazione adeguati. Gli stipendi nel settore dell'assistenza sociale non erano sufficientemente gratificanti per compensare la durezza del lavoro e le difficili condizioni in cui si trovavano gli operatori.

I sindacati erano considerati come organo del potere, incorporato all'interno del sistema istituzionale dello Stato, in altre parole completamente dipendente da esso. I sindacati, con un bilancio annuo pari a 10,5 miliardi di rubli, avevano un ruolo importante soprattutto nell'educazione patriottica, nella formazione professionale ed ideologica dei

²³⁴ Reshetar, J. S. (1978). *The Soviet polity: government and politics in the USSR*. HarperCollins Publishers. Brown, A., & Kaser, M. (Eds.). (1982). *Soviet Policy for the 1980s*. Springer.

lavoratori, oltreché nel sistema di organizzazione di lavoro e gestione economica. Ogni azienda o fabbrica, istituzione pubblica come regola aveva rappresentanza del comitato dei sindacati, detti *profcom*. Gli obiettivi dei sindacati erano: *contribuire allo sviluppo del governo socialista del popolo; fornire tutta l'assistenza possibile per la crescita dell'economia nazionale; completare l'educazione comunista permanente delle masse; coinvolgere i lavoratori nella gestione degli affari pubblici e della produzione; rafforzare la disciplina del lavoro; aumentare il livello di concorrenza socialista; sviluppare forme sociali di controllo nel rispetto del principio di giustizia sociale*²³⁵. Le logiche dell'istituzione e il rafforzamento dell'influenza dei sindacati negli anni '30 nell'URSS e lo stretto legame con la partecipazione sempre più proattiva nella pianificazione economica contribuivano alla partecipazione nell'implementazione delle politiche economiche. Inoltre, i sindacati operavano in via parallela con i *sovnarkom* – i Consigli dei deputati popolari –, il cui ruolo si riduceva con il rafforzamento del partito, che raggiunse il suo apice con l'avvento di stalinismo. I comitati del Partito presso i collettivi lavorativi molto spesso svolgevano ruoli paralleli a quelli dei comitati sindacali, che erano altrettanto presenti in tutte le aziende ed enti pubblici.

La decentralizzazione amministrativa dei servizi sociali e consecutivamente dei finanziamenti destinati alla previdenza sociale e alle pensioni (i ministeri della protezione sociale non avevano sede a Mosca, ma solo nelle repubbliche e repubbliche autonome), fino al 1964 e alla fondazione del Fondo per le assicurazioni sociali è una caratteristica importante del welfare sovietico che mantiene una propria rilevanza e rende possibile, o almeno crea tale impressione, influenzare le decisioni per la comunità nel campo sociale. Tuttavia, la visione strategica di tali politiche rimane assegnata al PCUS senza alcuna scelta di partecipazione. Dall'altro lato, il welfare e i servizi sociali sono una delle poche aree politiche nelle quali l'URSS accetta, un'eventuale partecipazione da parte della comunità nel senso più generico, ovvero non incorporata nelle attività dei sindacati, Komsomol e altre associazioni promosse dal partito.

The exercise of social responsibility by the community, although permitted only within limits strictly defined by the state, has widened the social welfare base

²³⁵Wojciechowski V.A. La Strategia economica e politica sociale del PCUS: Materiali didattici per gli studi dei materiali XXVII Congresso del PCUS e il congresso XXX della Bielorussia. *Ekonomicheskaya strategiya i sotsial'naya politika KPSS: Metod. posobiye v pomoshch' izuchayushchim materialy XXVII s'yezda KPSS i XXX s'yezda KP Belorussii*. Minsk, 1987.

*and has brought welfare closer to home. This, in turn, has generated a growing interest in welfare programs, has opened a channel for pressure from below, and has provided an additional opportunity for initiative and creativity – features that mitigate somewhat the pressure of state demands on the individual.*²³⁶

C'è da rilevare che nel welfare sovietico, sin dai primi giorni dell'esistenza dello Stato, i gruppi sociali e professionali considerati ostili erano completamente esclusi da qualsiasi tipo di assistenza: ad es., i proprietari privati della terra e gli agricoltori, le persone che beneficiavano di pensioni e d'indennità dell'Impero Russo e tutti gli altri gruppi di persone ritenuti avversari del regime socialista:

*There is no doubt that the price of Soviet social welfare progress, like the progress itself, reflected the operation of large social forces – some deliberately unleashed by the regime, others of a cataclysmic nature beyond the regime's control.*²³⁷

Madison si riferisce al welfare dell'età dello zar come a un sistema del welfare paternalistico ma non democratico che, seppure contraddistinto da una forte presenza dello Stato, risultava più efficace nel raggiungere gli obiettivi democratici di pluralismo, ripresi politicamente dalle rappresentanze politiche presenti nella Duma. Tuttavia, un sistema con una pluralità di relazioni informali e basato sull'intraprendenza individuale dei leader informali, avrebbe potuto suscitare cambiamenti indesiderati da parte delle autorità, come del resto avvenne nella Russia zarista. Pertanto, l'URSS con una certa cautela istituzionale cercò di assumere il controllo di tutte le eventuali forme di relazioni informali per il bene comune nei confronti di chi ne aveva bisogno, svolgendo in parallelo una funzione educativa e di prevenzione ideologica. Le pratiche partecipative e gli strumenti delle relazioni informali erano molto spesso imposti dalle autorità sovietiche: i comitati dei patroni presso le istituzioni infantili, i comitati sociali dei genitori presso le scuole e istituti d'infanzia, le commissioni per l'infanzia, senza dimenticare il “tribunale dei compagni”, formato da un gruppo di vicini, colleghi, rappresentanti del partito, sindacati ecc., con il compito di sanzionare le scelte di un individuo sviatosi dalla strada per il socialismo. Il welfare, pur essendo decentralizzato al livello della governance locale, fungeva da portavoce del regime:

²³⁶ Bernice Q. Madison (1968). *Social Welfare in the Soviet Union*. Stanford University Press.

²³⁷ Bernice Q. Madison (1968). *Social Welfare in the Soviet Union*. Stanford University Press. P. 219.

Soviet welfare organizations have encouraged the development of informal relationships to an appreciably greater extent than was the case in the tsarist period. At times informal groups have even hindered the achievement of state goals. <...> It is assumed that the deviants want to reenter society and to prepare himself for constructive participation by modifying his behavior in accordance with social norms, rather than to continue the suffering that his deviance imposes. ²³⁸

Pertanto, abbiamo visto come l'essenza e gli obiettivi della politica sociale del PCUS, guidati dalla comprensione del principio della giustizia sociale legata alla classe, abbiano contribuito alla costruzione dello Stato. Tuttavia, il ravvicinamento delle classi, gruppi sociali e "strati", non era reale causa di una giustizia sociale esclusiva, che limitava la libertà e le possibilità dell'accesso ai membri della comunità sovietica stigmatizzati dal regime socialista. La determinazione dei caratteri delle relazioni sociali nella tradizione socialista sovietica rappresentava un elemento di costruzione dello Stato, fondamento per le politiche pubbliche. ²³⁹

3.1.2. Il sistema politico dell'URSS e la rete ideologica ed organizzativa del PCUS

Le politiche sociali dell'URSS si possono definire principalmente come politiche sociali del Partito comunista (PCUS). Infatti, nelle fonti sia primarie, sia secondarie, sono difficilmente ritrovabili i riferimenti alle politiche del governo sovietico o quelle dello Stato stesso. Ciò risiede nella natura del sistema politico-istituzionale dell'URSS, basato su di una vasta e onnipresente rete gestita dal partito, con due sistemi governativi attivi in parallelo – quello amministrativo e quello ideologico-partitico. Per comprendere la natura dell'instaurazione e dell'implementazione del modello sociale sovietico, dobbiamo innanzitutto soffermarci sul sistema politico-istituzionale, organizzativo ed ideologico.

Qui di seguito, si propone un'analisi comparativa delle due costituzioni sovietiche del 1936 e del 1977, che rappresentano - in sintesi - il sistema politico dell'Unione. Si cerca anche di individuare le competenze nell'ambito delle questioni sociali, secondo i livelli governativi della federazione sovietica.

²³⁸ Idem. P. 227.

²³⁹ Bianchini, S. (2009). Le sfide della modernità. Rubbettino.

Competenze ed organi del potere dell'URSS	Costituzione 1936 (di Stalin)	Costituzione 1977 (di Brezhnev)
Esercizio del potere	Ai lavoratori della città e della campagna, rappresentati dai Soviet dei deputati dei lavoratori.	Tutto il potere nell'URSS appartiene al popolo. Il popolo esercita il potere statale attraverso i Soviet dei deputati popolari, che costituiscono la base politica dell'URSS.
Competenze nella dimensione sociale	<p>Al livello dell'URSS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'organizzazione delle assicurazioni di Stato; ▪ la determinazione di principi fondamentali in materia d'istruzione e di sanità pubblica; ▪ l'adozione di basi della legislazione sul lavoro; <p>Al livello dell'amministrazione dell'URSS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ sanità; <p>Al livello dell'amministrazione statale delle repubbliche federate:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ sanità; ▪ istruzione; ▪ previdenza sociale. 	<p>Al livello dell'URSS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'elaborazione e l'approvazione dei piani statali di sviluppo economico e sociale dell'URSS e l'approvazione dei resoconti sull'esecuzione degli stessi; <p>Al livello dell'amministrazione statale delle repubbliche federate:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La repubblica federata assicura lo sviluppo economico e sociale globale sul proprio territorio, agevola la realizzazione delle prerogative dell'URSS su tale territorio, e traduce in atto le decisioni degli organi superiori del potere e dell'amministrazione statale dell'URSS. ▪ coordinano e controllano la loro attività nel campo dei servizi socio-culturali e correnti e degli altri servizi alla popolazione.
Organo supremo	<p>il Soviet Supremo dell'URSS</p> <p>Le due camere del Soviet Supremo dell'URSS, il Soviet dell'Unione e il Soviet delle Nazionalità, hanno uguali</p>	<p>il Soviet Supremo dell'URSS</p> <p>Composto da 2 camere: il Soviet dell'Unione e il Soviet delle Nazionalità.</p>

	<p>diritti.</p> <p>Le sessioni del Soviet Supremo dell'URSS sono convocate dal Presidium del Soviet Supremo dell'URSS due volte all'anno.</p>	<p>Il Presidium del Soviet Supremo dell'URSS.</p>
Organo esecutivo	<p>Il Consiglio dei commissari del popolo dell'URSS e dei Consigli dei commissari del popolo delle repubbliche federate, è formato dal Soviet Supremo dell'URSS.</p>	<p>Consiglio dei ministri dell'URSS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ elabora ed attua i provvedimenti idonei ad assicurare la crescita del benessere e della cultura del popolo, ▪ realizza una politica della retribuzione del lavoro e della previdenza sociale, ▪ elabora e sottopone al Soviet Supremo dell'URSS i piani statali, correnti e pluriennali, di sviluppo economico e sociale dell'URSS
Cittadinanza	<p>Non venne enfatizzata.</p>	<p>Cittadinanza federale unitaria. Ognicittadino di una repubblica federata è cittadino dell'URSS.</p>

Fonte: composta dall'autrice sulla base dei testi costituzionali del 1936 e del 1977²⁴⁰.

Nella Costituzione del 1936, per la prima volta venne menzionato il principio del centralismo democratico, ovvero:

L'organizzazione e l'attività dello Stato sovietico si uniformano al principio del centralismo democratico: elettività di tutti gli organi del potere statale dal basso verso l'alto

²⁴⁰Costituzione (Legge Fondamentale) Dell'Unione Delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. 1936. Accesso: http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19361205_URSSCostituzione_ita.pdf.

*e loro subordinazione al popolo, obbligatorietà delle decisioni degli organi superiori per quelli inferiori. Il centralismo democratico combina la direzione unica con l'iniziativa e l'attività creativa locale, con la responsabilità di ogni organo statale e di ogni funzionario per l'incarico affidato*²⁴¹.

Allo stesso modo, per la prima volta il Partito Comunista è menzionato nelle carte costituzionali come forza primaria del corpo politico dello Stato:

*Il Partito comunista dell'Unione Sovietica è la forza che dirige e indirizza la società sovietica, il nucleo del suo sistema politico, delle organizzazioni statali e sociali. Il PCUS esiste per il popolo ed è al servizio del popolo.*²⁴²

Mentre i famosi slogan dell'URSS «*chi non lavora, non mangia*» e «*da ciascuno secondo le sue capacità, a ciascuno secondo il suo lavoro*»²⁴³ sono una quintessenza ideologica, che imposta anche il concetto di cittadinanza nell'URSS, strettamente condizionato dal fatto di dover svolgere una funzione nella società, avendo un lavoro: *il lavoro nell'URSS e obbligo ed impegno d'onore di ogni cittadino idoneo al lavoro.*²⁴⁴

I soviet, i consigli dei deputati locali, regionali, nazionali e dell'Unione, erano gli attori principali nella propaganda del partito e la forza dirigente della trasformazione istituzionale dell'Impero russo:

*The Party leadership has repeatedly sought to activate the more than 2,3 million deputies to the various soviets in an effort to obtain their aid in generating support for Party and government policies in helping to monitor the performance of government official and economic managers.*²⁴⁵

Al sistema politico dell'URSS mantenere il momento democratico nella forma delle elezioni era un rito essenziale e serviva piuttosto per la formazione della cittadinanza del popolo e per la costruzione dell'identità sovietica, ovvero legata all'idea dei soviet, pertanto il fatto di non-competitività alle elezioni dei soviet non veniva considerato come trionfo:

²⁴¹Costituzione dell'URSS : progetto. Roma: ITER, 1977. Traduzione in italiano. Capitolo 1. Paragrafo 3.

²⁴² Idem. Capitolo 1. Paragrafo 6.

²⁴³ Idem. Capitolo 2. Paragrafo 13.

²⁴⁴ Graziosi, A. (2008). L'Urss dal trionfo al degrado. Storia dell'Unione sovietica, 1945-1991. Il mulino.

²⁴⁵ Bernice Q. Madison (1968). Social Welfare in the Soviet Union. Stanford University Press. P. 210.

Il trionfo della democrazia socialista.

Giugno. In un clima di grande attività politica si è svolto il lavoro delle elezioni per i consigli locali. Nelle elezioni dei deputati del Consiglio regionale della Crimea hanno partecipato il 99,9 per cento del numero totale dei votanti. Per il blocco dei comunisti e dei candidati senza partito ha votato il 99,91 per cento degli elettori intervistati. Il 99,98 per cento del numero totale di elettori ha partecipato alle elezioni per il distretto, la città, il quartiere e per i consigli di villaggio, il 99,88 per cento ha votato per blocco popolare dei comunisti e dei candidati non di partito. Nei consigli locali della regione di Crimea sono stati eletti 18.778 deputati. La maggior parte di loro sono operai e contadini, la metà non ha aderenza partitica, ogni secondo deputato eletto è una donna. Circa il 40 per cento dei deputati hanno ricevuto mandati per la prima volta.²⁴⁶

3.2. Mappatura tematica dello sviluppo sociale dell'URSS e delle politiche sociali del PSUC

Come enfatizza Bernice Q. Madison, le politiche sociali dell'URSS servirono per sostenere il regime politico e fungere da base per il raggiungimento della dittatura del proletariato. La politica sociale dello PCUS, a questo proposito “*si concentrava sulla perfezione della struttura sociale e di classe della società del socialismo avanzato*”²⁴⁷. Ai cittadini dell'URSS erano garantiti il lavoro, le pensioni d'anzianità o in caso d'invalidità; l'istruzione secondaria era obbligatoria, quella superiore gratuita, così come la sanità; i cittadini sovietici avevano il diritto di assenza al lavoro per malattia. A questo si aggiunge la disposizione quasi completamente gratuita dello svago e della ricreazione del popolo sovietico: cinema, palestre, stadi, piscine, case di riposo sindacali, alberghi, viaggi a basso costo sui mezzi pubblici, ferroviari e aerei. Comunque, va sottolineato che nonostante l'accessibilità quasi universale ai beni e ai servizi, la stratificazione sociale tra le classi dirigenti del partito e il popolo comune si sviluppò comunque, sebbene ogni gruppo della società sovietica avesse le stesse opportunità, seppure di diversa qualità²⁴⁸.

²⁴⁶Pyatiletka desyataya. God vtoroy: Letopis' sozidaniya. Sbornik, Simferopol', Tavriya, 1978. P. 66.

²⁴⁷Nedobitiuk V.V. La politica sociale del PCUS nel miglioramento della struttura sociale e di classe della società del socialismo sviluppato (sul caso della RSS di Lettonia). *Sotsial'naya politika KPSS v oblasti sovershenstvovaniya sotsial'no-klassovoy struktury obshchestva razvitogo sotsializma (na materialakh LatvSSR)*. Rostov, 1981.

²⁴⁸ La teoria sociale – il corridoio di sviluppo delle politiche sociali (Sotsialnaja teorija – koridor razvitija sotsialnoj politiki). Sidorina T. La Superiore scuola d'economia, 2006. Scienze sociali e modernità (Obschestvennyje nauki i sovremennost), № 4, 2006, P. 54-57. Accesso:

<http://ecsocman.hse.ru/data/2010/12/13/1214861982/Sidorina.pdf>

Lo Stato sovietico si pone quale fratello maggiore e custode di tutti i cittadini e la gente guarda allo Stato come il promotore del rispettivo benessere. Nel corso della storia sovietica, la pratica di assistenza sociale e di controllo sociale veniva effettuata da diversi assistenti professionali e “quasi professionali” – educatori dei giovani all’interno dei palazzi della cultura per bambini e nei club, attivisti nei consigli delle donne e dei sindacati, insegnanti nelle scuole e negli asili per bambini, infermieri nelle cliniche, dipendenti degli enti affari interni. Pur con risorse limitate, il governo promuove la continua espansione della categoria dei destinatari di assistenza sociale, la costruzione e l’aggiornamento dei sistemi di assistenza sociale e di controllo sociale.²⁴⁹

Subito dopo la formazione dello Stosovietico, la più sostanziale promessa politica inoltrata dalle nuove autorità era una misura molto anticipata e prematura per stabilire il sistema di distribuzione dei fondi del consumo popolare, dal quale derivavano mezzi di sussistenza per le popolazioni deprivate, per chi cessava un’attività lavorativa e per chi ne avesse bisogno. Pertanto, nell’ambito delle promesse politiche, il partito bolscevico dimostrò prontezza nell’integrare le popolazioni nel sistema della distribuzione pubblica: un gesto politico molto generoso, ovviamente contrastante con le politiche pubbliche dell’Impero Russo. Le sovvenzioni statali erano indirizzate per le seguenti finalità: educazione e istruzione gratuita, formazione dei lavoratori e formazione ideologica, lavoro educativo culturale, sanità pubblica, cultura fisica, borse di studio, assicurazione sociale e prevenzione sociale, pensioni, sovvenzioni e dotazioni, manutenzione del patrimonio edilizio quando non coperto da affitti. Per lo Stato sovietico, tutto ciò è comunque, uno straordinario strumento di consenso da parte della maggioranza dei lavoratori. Al contrario, i liberi professionisti, i contadini, coloro che non potevano lavorare, erano esclusi dal sistema statale della distribuzione dei fondi pubblici al consumo fino al 1956, anno della riforma delle pensioni in URSS.

Tuttavia, anche grazie all’analisi della propaganda sovietica, appare evidente come il sistema fosse costruito su di una dimensione paternalistica nel proprio rapporto con i cittadini, in una dimensione paradossalmente premoderna.

Il popolo sovietico è orgoglioso della propria Patria e del partito di Lenin. Ed è comprensibile: i nostri cittadini sentono costantemente con quanta cura il Partito si fa

²⁴⁹Politica sociale sovietica del 1920-1930. L’ideologia e la vita quotidiana. Raccolta di articoli scientifici. Centro per la politica sociale e studi di genere. *Sovetskaya sotsial'naya politika 1920-1930 gg. Ideologiya i povsednevnost'*. *Sbornik nauchnykh statey. Tsentr sotsial'noy politiki i gendernykh issledovaniy*. Mosca, 2007. Red. Da П.Романов, Е.Ярская-Смирнова.

*carico dei loro bisogni, ogni anno sempre più fondi sono diretti a migliorare la vita del popolo sovietico, la crescita dei fondi per i consumi pubblici, il cui onere è fornito dalla pubblica istruzione, l'assistenza sanitaria, la previdenza sociale statale.*²⁵⁰

Qui di seguito è riportata una stima delle dimensioni dei Fondi pubblici per il consumo nei pagamenti e benefici dal 1975 al 1989. Tuttavia, come noto, i dati ufficialmente riportati restano dubbi e difficilmente misurabili dal punto di vista dell'inflazione.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФОНДЫ							ПОТРЕБЛЕНИЯ										
	ВЫПЛАТЫ И ЛЬГОТЫ, ПОЛУЧЕННЫЕ НАСЕЛЕНИЕМ						ИЗ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФОНДОВ ПОТРЕБЛЕНИЯ										
	Миллиарды рублей						В процентах				1989 в процентах						
	1975	1980	1985	1987	1988	1989	1975	1980	1985	1987	1988	1989	к 1975	к 1980	к 1985	к 1988	
Выплаты и льготы — всего	90,1	117,0	147,0	162,8	175,4	190,2	100	100	100	100	100	100	211,1	162,6	129,4	108,4	
из них:																	
просвещение (бесплатное образование, культурно-просветительная работа)	25,1	31,6	37,9	41,0	44,4	47,8	27,9	27,0	25,7	25,2	25,3	25,1	190,4	151,3	126,1	107,7	
в том числе стипендии	2,2	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	2,4	2,1	1,8	1,6	1,6	1,5	131,8	116,0	111,5	103,6	
здравоохранение и физическая культура (бесплатная медицинская помощь, санаторно-курортное обслуживание, физическое воспитание и др.)	12,9	17,2	20,2	22,2	25,5	28,6	14,3	14,7	13,8	13,6	14,5	15,1	221,7	166,3	141,6	112,2	
социальное обеспечение и социальное страхование	34,6	45,6	61,1	69,2	73,6	80,4	38,4	39,0	41,5	42,5	42,0	42,2	232,4	176,3	131,6	109,2	
в том числе:																	
пенсии	24,4	33,3	44,9	51,7	54,9	57,9	27,1	28,5	30,6	31,7	31,3	30,4	237,3	173,9	128,9	105,5	
пособия	9,2	11,0	14,4	15,2	16,4	16,8	10,2	9,4	9,8	9,3	9,4	9,9	204,3	170,9	130,6	114,6	
содержание жилищного фонда (в части, не покрываемой квартирной платой)	4,9	6,9	9,3	10,4	11,4	11,8	5,4	5,9	6,3	6,4	6,5	6,2	240,8	171,0	126,9	103,5	

В 1989 г. расходы государства на одного учащегося в расчете на год со ных учебных заведениях — 1131 руб., в высших учебных заведениях — в год расходуется 647 руб., при этом 87% этих расходов оплачивается государство выделит более 14 руб.

ставляют: в общеобразовательных школах — 341 руб., в средних специаль- свыше 1450 руб. На содержание одного ребенка в дошкольных учреждениях дарством. На содержание одного больного в стационаре в день государ-

251

Volendo abbozzare una mappatura tematica della dimensione sociale dell'URSS, le principali categorie tematiche sono il lavoro (1), l'alloggio pubblico (case popolari d'epoca) (2), l'alimentazione sul posto di lavoro (3), il sostegno familiare dei fondi comuni per il consumo (4), l'educazione e l'istruzione gratuita (5). Arrivò col tempo l'idea di una protezione sociale del lavoratore agricolo, in seguito alla nazionalizzazione della terra e per la nuova tipologia di produzione agricola basata sui *kolchoz*(5). Ogni area tematica col

²⁵⁰Dostovalov Y.L. Il lavoro. L'uomo. La piatsiletka. *Trud. Chelovek. Pyatiletka*, 1987. P.156.

²⁵¹La Tabella tratta dal volume: Lo sviluppo sociale dell'URSS: Stat. Sat. /Governato. com. Statistici sovietici, Inform.-DE. Center. Mosca: Finanze e Statistiche, 1990. Sotsial'noye razvitiye SSSR: Stat. sb. / Gos. kom. SSSR po statistike, Inform.-izd. tsentr. - M. : Finansy i statistika, 1990.

tempo sviluppò la propria infrastruttura organizzativa sempre sotto il controllo capillare del partito.

Il lavoro era centrale rispetto allo sviluppo economico come strumento per una formazione più matura del giovane Stato sovietico. La centralità di esso permette ad alcuni sovietologi di parlare di “regime di lavoro” nell’URSS:

Caratteristica del “regime di lavoro” dell’URSS è che, da un lato, vengono moltiplicati i motivi sociali per incoraggiare la produzione e lo sviluppo della vita civile (per es., l’emulazione socialista e le onorificenze, quali quelle di “Eroe del lavoro socialista” o “Distinto lavoratore scientifico o artista”, ecc. mentre, da un altro, vengono adottati provvedimenti amministrativi o legali atti a rafforzare la disciplina del lavoro, per regolarne la distribuzione, a migliorare la competenza tecnica, ecc.²⁵²

Il lavoro era considerato una caratteristica chiave per la classificazione sociale, strumento fondamentale per raggiungere il rispetto dagli altri e avere accesso a benefici personali e simbolici. Per ampie categorie della popolazione, specie coinvolte nelle attività agrarie come manodopera senza qualifica, l’instaurazione del “regime di lavoro” poteva rappresentare una forma importante di emancipazione:

Il lavoro coscienzioso nel settore prescelto di attività socialmente utili e l’osservanza della disciplina del lavoro sono obbligo e impegno d’onore di ogni cittadino dell’URSS idoneo al lavoro. Il rifiuto di un lavoro socialmente utile è incompatibile con i principi della società socialista.²⁵³

Il “regime di lavoro” sovietico aveva un lato opposto della medaglia: negli anni dello stalinismo era operativo il sistema di coercizione. Furono creati campi di lavoro, veri e propri campi di prigionia (*gulag*), in cui si trovano persone abili e non criminali, ma criminalizzate dal regime. Classificati come “nemici del popolo”, moltissimi erano costretti a lavorare senza retribuzione, provvisti solo del cibo per la propria sopravvivenza. I Gulag gestiti dalla polizia politica, NKVD, entro l’inizio del 1927 avevano già oltre 2 milioni di persone. Il tasso di mortalità tra i lavoratori detenuti era elevato a causa delle condizioni di vita intollerabili. In termini di produzione e nelle condizioni di una grave situazione economica, il partito con tali mezzi coercitivi e disumani riuscì a procurarsi un fattore in più per la crescita del Paese.

²⁵²Baykov A. (1952), Lo sviluppo del sistema economico sovietico. Edizioni Einaudi. P. 525.

²⁵³Costituzione dell’URSS : progetto. Roma: ITER, 1977. Traduzione in italiano. Paragrafo 60.

Il fatto di potersi dedicare personalmente agli scopi della costruzione del socialismo avanzato attraverso la dittatura di proletariato, era propagandato e moltiplicato attraverso una vasta rete di istituzioni di divulgazione, educazione ed istruzione. Col tempo gli istituti di propaganda e di sindacati, incorporati nel sistema politico-istituzionale sovietico cominciarono a svolgere la funzione di mobilitazione ideologica per la maggioranza dei lavoratori.

La posizione di vita attiva dell'uomo sovietico forgiato nel lavoro, o collegato con esso, diventa la norma quotidiana di comportamento. L'attività creativa del popolo, la sua formazione in uno spirito di rispetto universale per il lavoro, una visione del mondo marxista-leninista riproduce la sua coscienza comunista. Per molte persone, non c'è alternativa alla parola "lavoro". Togliete la loro capacità di lavorare - la gente non sarà in grado di vivere. Lavorano non solo al fine di essere pagati, ma perchè semplicemente non possono non lavorare. Naturalmente, lo stipendio rappresenta la fonte principale per soddisfare le esigenze di ciascun lavoratore. Ma oggi sempre più spesso s'incontra in qualche forma, l'inizio di un lavoro comunista futuro²⁵⁴.

Lo Stato educatore dei propri cittadini si concentrò sulla storica costruzione dei cittadini del nuovo tipo, privi di ogni tipo di cupidità, pieni di gratitudine verso l'opera sovietica per le opportunità di lavoro offerte e per l'emancipazione della classe proletaria dagli sfruttatori.

I cittadini dell'URSS hanno diritto all'istruzione. Questo diritto è assicurato dal carattere gratuito dell'istruzione di ogni tipo, dalla realizzazione dell'istruzione media obbligatoria generale della gioventù, e dall'ampio sviluppo dell'istruzione tecnico-professionale, media specializzata e superiore, sulla base del collegamento dell'insegnamento con la vita e con la produzione; dallo sviluppo dell'istruzione per corrispondenza e serale; dalla concessione di borse statali e di agevolazioni a scolari e studenti; dalla distribuzione gratuita dei libri di testo; dalla possibilità di studi scolastici nella lingua materna, e dalla creazione di condizioni idonee all'autodidattica.²⁵⁵

Nel 1947 fu fondata la società “Znanije”, “La Conoscenza”, per la divulgazione politica e scientifica, cui ruolo, attraverso il coinvolgimento di scienziati, artisti, medici, insegnanti, ingegneri e altri intellettuali era di educare il cittadino sovietico ai valori e alle aspirazioni socialisti. La società “La Conoscenza”, partendo da un “*appello a tutti gli uomini*

²⁵⁴Dostovalov Y. L. Il lavoro. L'uomo. La piatsiletka. *Trud. Chelovek. Piatsiletka*, 1987. PP.153-154.

²⁵⁵Costituzione dell'URSS : progetto. Roma: ITER, 1977. Traduzione in italiano. Paragrafo 45.

di scienza, letteratura e arte, organizzazioni scientifiche, pubbliche e altri e istituzioni dell'Unione Sovietica²⁵⁶”, fu costituita a Mosca, presso il Teatro Bolshoj, dove si riunivano i partecipanti provenienti da tutte le repubbliche dell'Unione. Il compito della Società negli anni critici del ripristino e della ricostruzione postbellica richiese un carico di impegno estremamente serio. “La Conoscenza” svolse un ruolo importante, ad es. nel corso degli anni '70 fece sì che il cittadino medio sovietico frequentasse 4-5 lezioni pubbliche annue. In totale, i membri della Società organizzarono 18.500.000 lezioni, cui parteciparono un totale di oltre 950 milioni di ascoltatori. La Società diede così un contributo sostanziale a un'educazione sistematica del nuovo uomo sovietico.

Lo Stato educatore, tramite i mezzi e le reti della propaganda del Partito, sviluppò una nuova visione sul concetto di lavoro, andando oltre, costruendo un senso di attaccamento psicologico ed emotivo nelle menti delle masse delle classi lavoratrici per sviluppare la passione verso il sistema e l'accettazione del lavoro non retribuito ma emotivamente legato al Partito:

*Insieme alla produzione si è evoluto il lavoratore stesso. "La Pravda", scrisse nel 1932: "Il piano quinquennale ha creato non solo le fabbriche e le macchine, ma ha anche creato un nuovo tipo di uomo." La Costituzione dell'URSS del 1936 ha legiferato il diritto delle persone sovietiche al lavoro. Oggi quasi tutta la popolazione idonea al lavoro svolge un'attività lavorativa. Il miglioramento del livello materiale e culturale del popolo sovietico gradualmente cambierà il suo atteggiamento verso il lavoro. Il lavoro non è solo l'unica fonte di ricchezza materiale, ma anche un dovere morale, un obbligo davanti alla società; esso porta la gioia e la soddisfazione morale.*²⁵⁷

Nell'URSS, come anche in alcuni paesi postsovietici di oggi, la tradizione di lavorare il sabato, facendo il cosiddetto *sabatiko*, ovvero una giornata lavorativa in più, non retribuita, detta il *subbotnik* persiste come atto simbolico a cui aderire come usavano fare i veri cittadini sovietici. La partecipazione alle giornate sabatiche era data per scontata, mentre l'astensione era aspramente criticata. I risultati di tali giornate lavorative erano normalmente annunciati come un risultato eccezionale del socialismo e un avanzamento considerevole verso la via al comunismo. Per esempio in termini quantitativi:

²⁵⁶Vsesojuznoje obschestvo “Znanije”. Accesso: <http://www.znanie.org/OZR/history.htm>.

²⁵⁷Dostovalov Y. L. Il lavoro. L'uomo. La piatsiletka. *Trud. Chelovek. Pyatiletka*, 1987. P 35.

Nel giorno di subbotnik il paese ha ricevuto 1845 televisori, mobiliper il valore di 29 mila rubli, indumenti pari a 240 mila rubli, 8,4 paia di scarpe di pelle, 721 mila lattine di cibo, 110 tonnellate di dolciumi, 60 autoarticolati, 3200 metri cubi di calcestruzzo prefabbricato, 1350 tonnellate di cemento, 120 tonnellate di fertilizzante, 350 tonnellate di calcare metallurgico, 442 tonnellate di acciaio e ghisa.²⁵⁸

Inoltre, le autorità - attraverso i mezzi della propaganda- presero l'abitudine di stimolare le attività di volontariato ai fini del ripristino del bene comune, per servire la comunità stimolando "l'atteggiamento di Lenin al lavoro"²⁵⁹. Tuttavia, come la maggior parte delle iniziative volontarie nell'URSS, il servizio non retribuito era vivamente raccomandato, di fatto, era obbligatorio prestarlo, poiché il contrario era immediatamente stigmatizzato:

Il campo di applicazione del lavoro libero non retribuito è in continua espansione. Iniziando da poco. Uno ha piantato un paio di dozzine di ciliegi e meli nel cortile, prendendosi cura di essicon affetto ha reso il cortile piacevole per gli occhi. O guardare nel cortile della casa, la pista di pattinaggiocostruita insieme, o il campo sportivo ben tenuto! E come sia esemplare per i figli un lavoro fatto con tanto amore! Con quale gioia gli allievi delle scuole materne raccontano degli alberi pinatati dal nonno, dei recinti dell'asilo puliti e verniciati, dei sentieri ripuliti, dei gazebi costruiti! Nei cortili, dove abitano i nonni così sensibili, molto raramente si può sentire il suono del gioco a domino o il raglio dell'ubriaco. E quanto più lavoro è ancora in attesa di essere realizzato dal suo operatore!²⁶⁰

L'esempio sopra citato è un tipico testo propagandistico che, attraverso una retorica emozionante e intima, quasi fosse un diario personale, e non il testo di un saggio o di un'inchiesta, rivela tutte le modalità della comunicazione di massa utilizzate nei testi prodotti dai soviet. Il protagonista di ogni simile testo propagandistico nell'URSS va automaticamente essere associato dal lettore con se stesso, affinché si convinca della saggezza delle proprie decisioni, della necessità di prendere come buone abitudini le stesse norme di comportamento e di pensiero proposte dal sistema.

Le diverse opere che avvicinano al domani comunista. Come accelerare questo processo? Solo lavoro! Ognuno di noi deve diventare un vero padrone del paese, per moltiplicare la ricchezza popolare e non tollerare che possa essere, danneggiata nel grande e nel piccolo. Che sia assente qualcuno al posto di lavoro, che non abbia spento la

²⁵⁸Pyatiletka desyataya. God vtoroy: Letopis' sozidaniya. Sbornik, Simferopol', Tavriya, 1978. P. 15.

²⁵⁹ d'Encausse, H. C. (2012). Lenin. TEA.

²⁶⁰Pyatiletka desyataya. God vtoroy: Letopis' sozidaniya. Sbornik, Simferopol', Tavriya, 1978.. P. 157.

*macchina utensile, che ci sia disordine, non abbiate paura di rimproverare; se le parti di macchine sono sparse nell'area raccoglile, riferisci al capo; hanno portato una nuova macchina nel negozio, ma il posto non era stato preparato – c'è da allarmarsi.*²⁶¹

Il testo rivela altri aspetti di manipolazione di natura propagandistica. La forma di attribuzione dei testi propagandistici, riferitocomunementedando “del tu”, oltrepassando i confini e le barriere del personale, dell'individuale, come nell'esempio sopra citato, in cui viene raccomandato quasi di intromettersidecisivamente in ciò che accade attorno.

*La grande iniziativa, nata agli albori del potere sovietico, vive e si sviluppa. Ogni anno, con la primavera arriva la festa del lavoro comunista, quando i milioni di uomini sovietici uniti da un potente impulso, da un duro lavoro non retribuito salutano l'anniversario della nascita di Lenin. Di generazione in generazione passa lo spirito di creatività, l'entusiasmo e l'iniziativa delle masse. Ognuno lavora in questo giorno con entusiasmo, meglio, più velocemente che in un giorno normale.*²⁶²

Accanto alla quasi sacralizzazione del lavoro, anche il collettivo del lavoro assume una funzione strategica nell'educazione dei cittadini sovietici:

*Il collettivo di lavoro ha l'obbligo di aiutare il lavoratore ad affrontare i problemi. Così, le difficoltà coniugali non sono una questione privata degli sposi, ma piuttosto qualcosa di vitale importanza per tutti i dipendenti dell'azienda, che impiega i coniugi – indipendentemente dal fatto che questi cerchino l'aiuto dei loro colleghi o meno. La madre vedova, in difficoltà nel crescere il figlio, ha diritto al sostegno emotivo dell'azienda, e se l'aiuto non arriva, l'amministrazione dell'azienda va severamente criticata. Lo stesso vale per i casi in cui i membri della famiglia sono afflitti dalla malattia. L'azienda che tollera il padre, i cui figli non frequentano la scuola, deve risolvere il problema immediatamente. L'organizzazione giovanile deve condannare con indignazione e accuse di inazione ne caso in cui una ragazza del Komsomol abbia l'intenzione di andare in un monastero o di fronte l'osservazione passiva delle difficoltà delle giovani coppie. L'azienda, che è stata in grado di distrarre un adolescente da atti potenzialmente illegali, di interessarlo ad attività costruttive, o aiutare una madre singola a far crescere un bambino in un ambiente favorevole, riceve elogi.*²⁶³

²⁶¹Dostovalov Y. L. Il lavoro. L'uomo. Lapiatsiletka.Trud. Chelovek. Pyatiletka, 1987. P 160.

²⁶²Idem. P. 49.

²⁶³Sovetskaya sotsial'naya politika 1920–1930-kh godov: ideologiya i povsednevnost'. Politica sociale sovietica 1920-1930: l'ideologia e la vita quotidiana. Sotto redazione di Pavel Romanov ed Elena Yarskaya-Smirnova. Mosca, 2007. P. 73.

Inoltre, le autorità sovietiche nelle loro iniziative di protezione sociale ritengono il lavoro un metodo terapeutico per curare i disabili, le persone con deviazioni psichiatriche e altri gruppi prima considerati estranei a qualsiasi tipo di rapporti sociali. Nell'URSS ogni forma di manodopera viene apprezzata e introdotta nel quadro dei rapporti economici del paese:

*Social and psychological pressures have been brought to bear to support this idealization throughout every facet of Soviet life, including social welfare. The latter is consistently rewarding industriousness and punishing laziness. No failure on the part of parent is an reprehensible as raising a child who refuses or does not know how to work.*²⁶⁴

Pertanto, la non aderenza alla nuova forma di fede – quella nel lavoro – portava a gravi conseguenze per l'esistenza del cittadino nella nuova comunità sovietica.

Infine, anche dalle citazioni estratte dai volumi e dagli opuscoli ideologici prodotti nell'anno 1987, si può osservare la presenza della crisi economica come effetto del crollo mondiale del prezzo del petrolio, successiva al 1979. L'Unione sovietica, dato il suo modello economico amministrativo di comando, reggeva con difficoltà l'onere della spesa pubblica – sia propagandistica sia sociale. Inoltre le sfide della produzione e della modernizzazione delle industrie avevano introdotto la necessità di forme di razionalizzazione e l'introduzione di nuovi mezzi di produzione, tecnologicamente innovativi e più efficienti. Tutto ciò, però, richiedeva sempre più investimenti, e data la mancanza di reddito in valuta estera garantito dalle vendite delle risorse naturali, lo Stato Sovietico annunciò con grave ritardo le priorità produttive dei suoi programmi socio-economici. Così, alla vigilia della dodicesima *piatsiletka*, si preparava anche il crollo istituzionale del sistema multinazionale federativo dell'URSS.²⁶⁵

Il diritto all'alloggio pubblico rappresentava un elemento cruciale nello Stato multietnico federativo, che aveva vissuto un processo di urbanizzazione consistente negli anni '20 e '30. L'industrializzazione richiedeva la crescita numerica del proletariato, il quale emigrava e si spostava da un territorio all'altro. Il tasso di mobilità nell'URSS è sempre

²⁶⁴ Bernice Q. Madison. *Social Welfare in the Soviet Union*. Stanford University Press, 1968. P.140.

²⁶⁵ Brown, A., & Kaser, M. (Eds.). (1982). *Soviet Policy for the 1980s*. Springer.

stato molto alto, data la politica radicatosi col tempo di miscelare diversi popoli e nazioni e di assegnare la leadership ad un gruppo di origine etnica diversa da quella della maggioranza della repubblica di appartenenza. La mobilità veniva incentivata dalla possibilità di ascesa sociale, potendo ottenere anche l'abitazione a carico dello Stato. Nella Costituzione dell'URSS del 1977 troviamo:

I cittadini dell'URSS hanno diritto all'alloggio. Questo diritto è assicurato dallo sviluppo e dalla tutela del complesso delle abitazioni statali e sociali, dal concorso all'edilizia abitativa cooperativa e individuale, dall'equa distribuzione sotto controllo sociale della superficie abitabile che si rende disponibile di pari passo con l'attuazione del programma di costruzione di alloggi confortevoli, nonché dalla modesta misura del canone per l'appartamento e delle tariffe dei servizi comunali. I cittadini dell'URSS devono trattare con cura l'alloggio loro assegnato.²⁶⁶

Tabella: Sulla crescita del volume e ritmo di costruzione abitazioni nell'URSS

	Costruito in totale	Tra cui dalle imprese statali e cooperative e dalle cooperative edili di abitazione
1946-1950	200,9	72,4
1951 - 1955	240,5	113
1956 - 1960	474,1	224
1961 - 1965	490,6	300,4
1966 - 1970	518,5	352,5
1971 - 1975	544,2	406,2

Fonte: Il settore non produttivo. La decima piatsiletka (Neproizvodstvennaja sfera: desiataja piatsiletka, D.Khodzhajev, Mosca 1976).

Come vediamo, i numeri di costruzione di abitazioni sono altissimi e sempre in crescita. Riportiamo qui il caso della repubblica autonoma di Crimea:

Nel 1976 sono costruiti 850,5 mila metri quadrati di abitazioni, o 19.869 nuovi appartamenti confortevoli e case unifamiliari, le condizioni di vita sono migliorate per 77,3 mila persone. Non abbiamo eretto tanti asili e asili nido. Sono state inaugurate 49 scuole dell'infanzia per 9105 posti, 975 più di quanto era stato previsto.²⁶⁷

²⁶⁶Costituzione dell'URSS : progetto. Roma: ITER, 1977. Traduzione in italiano. Paragrafo 44.

²⁶⁷Pyatiletka desyataya. God pervyy: Letopis' sozidaniya: Sbornik. Simferopol', Tavriya, 1977. P. 60.

Subito dopo la Seconda Guerra Mondiale, tali livelli di costruzione furono causati dalla necessità della ricostruzione di molte città distrutte negli anni del conflitto e dalla continua industrializzazione e, in seguito, urbanizzazione. Il secondo aspetto riguardante dei numeri così alti è la crescita degli alloggi sociali pubblici case popolari per lavoratori. Le abitazioni di Khrushchev, dette *khrushchevki*, i condomini pubblici costruiti di massa negli anni di Khrushchev, erano costruzioni di scarsa qualità, fornite ai cittadini nell'ambito dei numerosissimi programmi sociali. I palazzi contavano normalmente un massimo di cinque piani avevano le pareti sottili e camere piccole.

*Il Comitato Centrale del PCUS e del Consiglio dei Ministri dell'URSS ritengono che l'attuale sviluppo di edilizia abitativa, che ha un'importanza a livello nazionale, è uno dei compiti più importanti di tutti gli organi sovietici, del partito, sindacali e dei soggetti economici, tutto il popolo sovietico. Il Piano del sesto quinquennio per l'edilizia abitativa, stabilito dalla direttiva XX del Congresso del Partito Comunista dell'Unione Sovietica, non deve essere solo compiuto, ma superato.*²⁶⁸

Il lato opposto della medaglia era rappresentato dalle condizioni generali in cui gli abitanti delle città, soprattutto quelli provenienti dalle piccole località rurali, erano costretti a vivere, condividendo abitazioni non adeguate: tre famiglie che condividevano un appartamento trilocale era considerata la normalità. Bernice Madison nota:

*Housing conditions are still miserable in the extreme. In a period of enormous population transfers, the Soviet housing effort has been quite inadequate and produced conditions of overcrowding far worse than any known during the industrial revolution in Europe.*²⁶⁹

Un problema enorme, come fa notare il sovietologo Americano David T. Cattell, è quello della manutenzione delle abitazioni costruite. Per quanto una parte sostanziale delle promesse sociali al popolo sovietico fosse il soddisfacimento delle esigenze abitative, il tasso di costruzione negli anni '60 e '70 crebbe, ma con esso crebbe anche il tasso della spesa pubblica per la manutenzione delle abitazioni costruite. Il problema sembrava essere risolto con la delega per la manutenzione alle autorità esecutive locali, i soviet dei distretti, o

²⁶⁸Tratto dal libro: "Il PCUS in risoluzioni e decisioni di congressi, conferenze e Comitato Centrale plenum Volume 9 Numero 9" di Naryshkin B.V. (KPSS v rezolyutsiyakh i resheniyakh s"yezdov, konferentsiy i plenumov TSK Tom 9 Izdaniye 9). Accesso: <http://www.ngpedia.ru/cgi-bin/getpage.exe?cn=1000&uid=0.407667066436261&inte=14>.

²⁶⁹Bernice Q. Madison (1968). Social Welfare in the Soviet Union. Stanford University Press. P. 70.

quelli della regione. Esisteva, però, anche il principio del finanziamento *ostatochnyj*, cioè, *il Gosplan*, programmando le priorità economiche per il quinquennio successivo, lasciava le necessità abitative delle autorità locali per ultimo. Ciò generava un conflitto consistente tra il centro e le regioni che si rivelava soprattutto, data la totale assenza di qualsiasi dibattito politico pubblico, nella distribuzione dei finanziamenti dal centro verso la periferia.²⁷⁰ La crescente spesa di manutenzione (nelle condizioni di una quasi totale sovvenzione di tali spese da parte dello Stato) era pari alla spesa per la costruzione dei nuovi palazzi, testimoniando la scarsa qualità delle abitazioni provviste:

*Only indirectly are the planners of new construction trying to help through urban renewal and by stressing the quality of new construction in order to reduce maintenance costs. <...> Beyond standardizing housing management and integrating them into local government, the central authorities have undertaken no real reforms in this sector. The institutes of the Academy of Communal Economy have been busy doing research seeking ways to mechanize maintenance and repairs and setting standards for work done, and the ministries of communal economy have been issuing numerous decrees incorporating the findings.*²⁷¹

Infanzia, scuola e infrastrutture per educazione e istruzione dei minori e degli adulti, delinquenza giovanile. Il censimento del 1959 ha evidenziato che vi erano 20,8 milioni donne più degli uomini nella popolazione, tale preponderanza si concentrava principalmente nel gruppo di oltre 32 anni di età. Inoltre, durante la guerra molte persone avevano avuto rapporti extraconiugali. Ciò comportò un altissimo livello di orfani – di guerra – e anche di figli nati senza padre, quando il divorzio era liberamente accessibile. Perciò i programmi sociali rivolti ai bambini erano numerosi, sia per la necessità di affrontare tali emergenze, sia per le esigenze di manodopera. Pertanto, l'educazione e il sostegno dei bambini erano considerati come un servizio sacro e patriottico. Gli attori responsabili e i meccanismi disponibili nell'ambito delle politiche per l'infanzia e per l'adolescenza erano molteplici – fra questi, principalmente il Komsomol e il movimento dei Pionieri e la Lega sovietica dei giovani comunisti:

²⁷⁰Cattel T. D., *Comprehensive Consumer Welfare Planning in the USSR*. In: *Soviet Politics and Society in the 1970s* P.251

²⁷¹Idem. P.253

A child must know how to utilize the strengths of the collective – the collective formed by the children themselves within the institution, as well as their collectives as members of the Young Communist League (Comsomol) and the pioneer organizations; in addition, he must connect institutional life meaningfully with the community. The up-bringer must be skilled in utilizing interests and abilities that he uncovers in his charges, and in broadening the sphere of their interests. ²⁷²

Fin dai primi anni dell'esistenza dello Stato sovietico, molta attenzione fu posta alla formazione socialista dei minori e allo sviluppo del concetto dell'infanzia all'interno di un processo di formazione socialista. I minori componevano un gruppo numeroso e la visione delle autorità era indirizzata a favorire l'educazione e l'istruzione nei principi ideologici e divulgativi, affinché le future generazioni potessero raggiungere la definitiva costruzione del comunismo. Lo Stato, quindi, non solo fungeva da garante per risolvere un gravissimo problema sociale, ma sfruttava tale opportunità per estendere la propria rete di fedeltà alle istituzioni socialiste. La protezione dell'infanzia, in un Paese con dei numeri impressionanti di minori orfani, minori analfabeti ed occupazione minorile richiese molta attenzione anche dopo la ricostruzione postbellica. Con il crescente numero degli orfani e l'alto numero dei divorzi intorno agli anni '30 (era legale *il divorzio su raccomandata*, il numero dei divorzi aumentò al 450% nel 1927), i legami familiari furono indeboliti e, come risultato, crebbe il numero dei bambini e di adolescenti abbandonati – un vivaio per la delinquenza giovanile. Inoltre, la Seconda guerra mondiale ebbe gravi conseguenze demografiche: il numero delle donne, ragazze madri, uomini con disabilità, orfani e minori delinquenti, crebbe ancora di più.

Per trovare un rimedio alla delinquenza minorile, dato il grande numero degli orfani di guerra, lo Stato introdusse come misura sociale, istituti detti *internat e detskij domn* nel 1956. Tuttavia l'esperimento del patronato negli anni '20 – i minori abbandonati erano ospitati dalle famiglie contadine oppure in istituti infantili pubblici e orfanotrofi – fallì. Fu promossa, allora, una nuova iniziativa, nel tentativo di prendersi cura dell'educazione dei minori – estesa anche ai minori in famiglia, le cui condizioni di educative non erano sufficienti. La giustificazione degli istituti infantili era la seguente:

Al fine di migliorare l'educazione delle giovani generazioni, il XX Congresso del Partito ha richiamato l'attenzione sulla necessità di fondare collegi, dove siano fornite le giuste condizioni per il pieno sviluppo fisico e spirituale dei giovani cittadini del paese

²⁷²Bernice Q. Madison (1968). *Social Welfare in the Soviet Union*. Stanford University Press. P. 100.

*sovietico. I bambini potranno andare nei collegi con residenza permanente esclusivamente con il consenso dei loro genitori; i genitori potranno rivedere i bambini durante le vacanze cosm come nelle vacanze e nelle ore di scuola. <...> La creazione di collegi è uno degli eventi più importanti per la giovane generazione e lo sviluppo di una educazione comunista, e certamente incontra il più ampio supporto in tutto il pubblico sovietico.*²⁷³

Il tentativo non ebbe molto successo, mentre le famiglie malvolentieri mandavano i minori, dato il limitato accesso ai figli in quegli istituti. Tuttavia, altri mezzi propagandistici, istituzionali e incentivi vari erano applicati dall'URSS per un coinvolgimento indispensabile dei minori nella loro ipostasi dei futuri comunisti e costruttori del futuro regime comunista. La visione centrale per la pianificazione delle politiche sociali e le misure della previdenza sociale era soprattutto centrata sul concetto che i cittadini sono i mattori usati nella costruzione dell'identità sovietica.

I Comitati dei patroni furono fondati subito dopo la Seconda guerra mondiale, per coordinare le attività di vari gruppi per conto dei minori orfani e prendersi cura di loro. Vi facevano parte i rappresentanti delle industrie e settore agricolo, del PCUS, Komsomol e altre organizzazioni sociali. Quindi, già dall'infanzia il futuro cittadino sovietico era seguito dalle istituzioni del welfare statale sempre con lo scopo di piantare le giuste idee del comunismo, le giovani coscienze. Un'attenzione speciale dei sindacati ai problemi dell'infanzia ancora negli anni della ricostruzione e istituzionalizzazione dello stato sovietico era originata, secondo alcuni sovietologi occidentali, alla rivalità con i consigli dei deputati popolari.

Nel 1928 il Consiglio Centrale dei Sindacati dell'URSS ha inviato una direttiva ai suoi uffici perché adottino misure speciali per lavorare con i bambini di strada, e ha chiesto il riconoscimento di una responsabilità oggettiva per i risultati raggiunti. I delegati dei sindacati hanno, inoltre, potenziato il loro lavoro in una varietà di comitati per bambini e in altri comitati per proteggere gli interessi dei giovani, che hanno dovuto guadagnarsi da vivere; per aiutare i genitori disoccupati a mantenere i loro bambini; per chiedere una riduzione dei prezzi dei beni per i bambini; per rendere i servizi sociali abordabili ai figli di persone svantaggiate o disoccupate così come per le persone malate o che si trovino in una situazione finanziaria molto difficile; per dare possibilità a tali bambini di condurre

²⁷³ Propagandist i pyatiletka. Propagandista e il quinquennio. (Congresso regionale "Il Quinquennio dell'efficacia e qualità come contributo di ogni propagandista"). Altay, 1977. P 19.

*attività culturali e ricreative. Nel corso degli ultimi tre decenni, i programmi sindacali per il benessere dei bambini sono aumentati sia in varietà sia in qualità dei servizi offerti.*²⁷⁴

La generosità delle politiche sociali sovietiche, comunque, non è confermata dall'evidenza, almeno secondo le testimonianze e le fonti primarie raccolte da Bernice Madison:

*The influence of Stalin repressions is by no means over, she said. Many people in education are still frightened and will not speak out or agree to innovations even though these are badly needed. A lot of what is done is lip service only, "for show", and has no real substance. If you look a little beneath the surface, you find that the "show" aspects are for a few children, while the great majority are still receiving services of poor quality. It is extremely difficult to obtain resources for some educational efforts, especially those that can enhance life but do not result in something specifically productive, as, for example, for aesthetic aspects of preschool education. In Moscow and some of the other larger cities the situation is incomparably better than on the periphery. In the outlying districts, teachers often become desperate and have to fight or cajole to secure resources.*²⁷⁵

Inoltre, la mancanza del personale con la formazione adatta alle mansioni riguardanti i servizi sociali svolti e la trascuratezza nei finanziamenti per la protezione sociale e i servizi, portò a una limitata efficienza e funzionalità.

3.3. La pianificazione economico-sociale sovietica e il modello sociale letto nei piani quinquennali

La base di legittimità del sistema, secondo la propaganda sovietica ufficiale, è la crescita degli indicatori economici. Lo sviluppo economico sostenibile e gli indicatori potevano servire da prova che l'avanzamento verso il nuovo mondo era accelerato da un ciclo di pianificazione all'altro. La funzione di una *roadmap* sostenibile fu assegnata ai piani quinquennali. Giustificando più concretamente il passaggio al socialismo con l'annullamento del NEP, le autorità sovietiche introdussero una nuova visione del movimento verso il

²⁷⁴Sovetskaya sotsial'naya politika 1920–1930-kh godov: ideologiya i povsednevnost'. Politica sociale sovietica 1920-1930: l'ideologia e la vita quotidiana. Sotto redazione di Pavel Romanov ed Elena Yarskaya-Smirnova. Mosca, 2007. P. 75.

²⁷⁵Idem, P. 103.

socialismo avanzato, maturo e progredito, dove qualsiasi passaggio andava quantificato, mentre i sacrifici umani, che esso richiedeva, andavano ignorati.

I cosiddetti “*piatsiletki*” – i quinquenni sovietici con indicatori della crescita sempre più esasperati erano celebrati dalla propaganda senza un minimo riconoscimento per il sacrificio del lavoratore per la Patria. La pianificazione sovietica basata su piani quinquennali, *piatsiletka*, fu introdotta nell’epoca delle riforme delle politiche pubbliche, quando il precedente corso economico impostato da Lenin, più liberale e concentrato su forme d’iniziativa e di cooperazione, ovvero la Nuova politica economica (*Novaja Ekonomicheskaja Politika, il NEP*) fu terminata per volontà di Stalin.²⁷⁶

Una vera e propria politica pubblica nel senso in cui la comprendiamo oggi non esisteva nell’Unione dei Soviet: ciò che persisteva nella realtà sovietica nell’ambito della vita pubblica era il ruolo del corso del Partito – il Partito comunista dell’Unione sovietica: *Tutti i nostri piani, tutta la politica persegue il principale obiettivo del nostro Partito – quello di creare una vita migliore per il popolo sovietico*²⁷⁷. La presente citazione di Leonid Brezhnev è una delle numerose della serie.

In questo paragrafo analizzeremo le fondamenta del corso politico sovietico dopo la morte di Stalin, limitando tuttavia l’analisi alle dinamiche dello sviluppo e non alle dinamiche della lotta politica, crudele e sanguinosa, che s’instaurò con la dittatura del proletariato ancora più severamente dopo la Grande guerra patriottica – la denominazione sovietica della Seconda guerra mondiale. Nello sfondo dei processi sociali e delle misure sulla prevenzione sociale non vanno trascurate le gravi condizioni demografiche e l’impatto economico-sociale che subirono le repubbliche sovietiche durante la Seconda guerra mondiale. Ovviamente, la grave situazione demografica dopo la Seconda guerra mondiale mostrò le priorità e i mezzi delle politiche sociali in tutt’Europa. In questo senso, le politiche sociali dell’URSS erano un mezzo promosso dalle nuove autorità sovietiche dopo la Grande guerra 1914-1918 e, in seguito, dopo la Seconda guerra mondiale. Le risorse umane e i mezzi di produzione, i lavoratori, partecipavano dei benefici della modernizzazione e della

²⁷⁶ Carr, E. H. Davies, R.W. (1926). Le origini della pianificazione sovietica. II: Lavoro, commercio, finanza, Einaudi. 1974.

²⁷⁷ Khodzhaev D. Il Terziario: il decimo piano quinquennale. Neproizvodstvennaya sfera: desyataya pyatiletka, Mosca, 1976.

conseguente industrializzazione. Il resto della popolazione, che non entrava in questo modello, riceveva un minimo di sussistenza oppure era lasciata a se stessa (i contadini, i liberi professionisti, le cooperative erano obbligati a fondare e a contribuire ai fondi comuni di sostegno che non erano forniti altrimenti dal sistema statale). Tra le due guerre, lo Stato riconsiderò il concetto di sviluppo economico introducendo nuovi stimoli per favorire la modernizzazione e l'industrializzazione, attraverso i piani quinquennali. Intorno al tema del quinquennio nacque così un genere particolare d'arte – il poster sovietico, un esemplare genere d'arte sovietica ricco di fantasia e figure retoriche. Che cosa significava il quinquennio per le autorità del partito? Per definire il programma quinquennale nel corso del XX Congresso del PCUS Brezhnev usò queste parole:

*Nel rapporto del Comitato Centrale del PCUS era previsto il grande programma di costruzione comunista nel nostro paese. Ad ogni cittadino sovietico, il programma evoca un sentimento di orgoglio smisurato e amore per la nostra potente patria.*²⁷⁸

L'exasperazione dei piani quinquennali divenne evidente soprattutto con la *Terza piatsiletka di Stalin* – che coincise con la Seconda guerra mondiale. Nel frattempo, era stato introdotto il concetto di nemico del popolo: i cittadini che per scopi e/o azioni disoneste praticavano forme di sabotaggio, impedendo il raggiungimento e il successo economico del paese. In questo paragrafo ci soffermeremo più in dettaglio sull'ottavo, nono, decimo e undicesimo ciclo di sviluppo, vedremo i maggiori sviluppi e gli indicatori “proposti” al popolo sovietico. L'organo responsabile per la pianificazione statale si chiamava il Gosplan²⁷⁹:

Il compito più importante della Commissione di pianificazione di Stato nel Consiglio dei Commissari del Popolo (Sovet Narodnykh Komissarov, SNK) e autorizzato in loco in conformità con il nuovo "Regolamento sulla Commissione di pianificazione di Stato" – il controllo sistematico e sostenere attivamente lo svolgimento del piano economico, al

²⁷⁸Tratto dal libro: “Il PCUS in risoluzioni e decisioni di congressi, conferenze e Comitato Centrale plenum Volume 9 Numero 9” di Naryshkin B.V. (*KPSS v rezolyutsiyakh i resheniyakh s"yezdov, konferentsiy i plenumov TSK Tom 9 Izdaniye 9*). Accesso telematico: <http://www.ngpedia.ru/cgi-bin/getpage.exe?cn=1000&uid=0.407667066436261&inte=14>.

²⁷⁹ Carr, E. H. Davies, R.W. (1926). *Le origini della pianificazione sovietica. II: Lavoro, commercio, finanza*, Einaudi. 1974.

*fine di evitare differenze nello sviluppo di singole parti dell'economia e per assicurare il rigoroso rispetto degli interessi nazionali.*²⁸⁰

Nella tabella sotto sono schematicamente sintetizzati i dati relativi ai quinquenni sovietici che entrano nella cronologia della ricerca.

Tabella: I piani quinquennali per lo sviluppo economico in URSS

²⁸⁰Kurskij, A.D. Il Terzo piano quinquennale di Stalin: I risultati del piano gli obiettivi del terzo piano di 5 anni. Gosplanizdat 1940.

№	Numero del quinquennio	Anni di pianificazione	Approvato dal	Obiettivo strategico	Slogan o motto
1	2	3	4	5	6
1	8	1966-1970	23° Congresso del PCUS 1966	Migliorare le prestazioni del prodotto lordo dell'industria, agricoltura, il reddito nazionale.	<i>Piano quinquennale in 4 anni!</i>
2	9	1971-1975	24° Congresso del PCUS 1971	Lo sviluppo dell'economia nazionale e l'ingegneria.	<i>Al quinquennio di qualità – garanzia di lavoro.</i>
3	10	1976-1980	25° Congresso del PCUS 1976	L'apertura di nuove imprese. Lo sviluppo della Siberia occidentale e dell'Estremo Oriente.	<i>Cinque anni di efficienza e qualità.</i>
4	11	1981-1985	26° Congresso del PCUS 1981	Migliorare l'uso efficiente delle risorse di produzione. Rendere lo sviluppo del paese ancora più dinamismo e l'efficienza attraverso l'introduzione del progresso tecnico-scientifico e il riarmamento tecnico	<i>Duro lavoro e conoscenze. L'iniziativa e creatività ai giovani.</i>
5	12	1986-1990	27° Congresso del PCUS 1986	Implementare una strategia economica riformista. Aumentare il reddito nazionale di 2 volte, la produzione a 1,5 volte, il fondo abitativo - a 1,5 volte. Entro il 2000 – un appartamento ad ogni famiglia.	<i>Il quinquennio dell'accelerazione.</i>

Mentre nel quinquennio del secondo dopoguerra lo scopo strategico era quello di ricostruire le città, predisporre la riconversione delle aziende, costruire le infrastrutture sociali, durante l'implementazione del sesto piano quinquennale, annunciato al famoso XX Congresso del PCUS, avvenuto dopo la morte di Stalin, fu prestata un'attenzione più strutturata agli aspetti sociali collegati agli ancora devastati territori. Quindi, cominciando dal **Sesto quinquennio**, troviamo tra gli obiettivi: *aumento del fatturato dei beni di consumo; costruzione di tubazioni; aumento di benessere materiale degli agricoltori; costruzione d'istituzioni mediche; costruzione d'infrastrutture nelle aree rurali; elevamento*

del livello culturale del popolo sovietico; introduzione della cultura politecnica a scuola; la creazione degli istituti-scuole per i bambini. La preparazione dei piani quinquennali di sviluppo precede il congresso del PCUS e coinvolge tutte le unità federate a tutti i livelli governativi. Inoltre, la rappresentanza dei delegati dalle repubbliche, dei collettivi di lavoro, delle classi e dei gruppi sociali rendeva l'approvazione di tali piani unanime e rivelava il meccanismo di appartenenza e coinvolgimento nella pianificazione e nello sviluppo dello Stato sovietico. L'importanza del rito dell'approvazione era fondamentale anche per il ruolo del PCUS nell'architettura politica, ma soprattutto economico-sociale del paese:

Nelle Direttive del XX Congresso del Partito Comunista del Sesto piano di sviluppo economico quinquennale dell'Unione Sovietica dell'URSS fu esposta una profonda analisi marxista-leninista del grande lavoro creativo fatto nel nostro paese dopo il XIX Congresso del partito. Durante questo periodo, si dimostrò il ruolo ispiratore e dirigente del Partito Comunista e la sua particolare forza. Il Partito era riuscito a prevedere il corso degli eventi storici e sapientemente aveva guidato lo sviluppo del nostro paese sulla strada per il comunismo.²⁸¹

Il Nono quinquennio aveva come scopo il miglioramento del benessere dei lavoratori. Mentre nei periodi precedenti l'URSS aveva accumulato fondi industriali, aveva potuto sostenere maggiormente la spesa pubblica e le misure relative allo sviluppo sociale diventarono via via più strutturate e generose nel giro del Nono quinquennio. Tra gli obiettivi principali troviamo quelli più strettamente legati allo sviluppo sociale tesi al miglioramento del tenore di vita dei cittadini sovietici: *garantire il tenore di vita, materiale e culturale; stimolare la domanda dei consumatori; aumentare il ritmo di costruzione di alloggi; aumentare il livello di vita nelle aree rurali e stimolare lo sviluppo agricolo; sviluppare la sfera dei servizi sociali, del commercio e della cooperazione al consumo.*

Il Nono piano quinquennale, approvato all'unanimità dalla terza sessione del Soviet Supremo dell'URSS - è un passo importante per l'ulteriore promozione del popolo sovietico sulla strada al comunismo, nella costruzione del proprio benessere materiale e base tecnica, per il rafforzamento del potere economico e della difesa del Paese. Il piano incarna pienamente lo scopo fondamentale e il significato della nostra politica di partito - la cura della persona, il suo benessere generale e lo sviluppo a tutto tondo.²⁸² <...> Prospettive ancora più incoraggianti si aprono davanti a noi nei prossimi

²⁸¹ Kurskij, A.D. Il Terzo piano quinquennale di Stalin: I risultati del piano gli obiettivi del terzo piano di 5 anni. Gosplanizdat 1940.

²⁸² Piatsiletka - l'affare di ognuno. *Pyatiletka - delo kazhdogo*. Minsk, 1972. P. 4.

*cinque anni. I progetti e le direttive del XXIV Congresso del Partito, secondo i principi leninisti, sono rispettati accuratamente così come gli interessi di sviluppo a tutto tondo di ogni singola repubblica federata dell'URSS. Questo documento è di carattere veramente internazionale.*²⁸³

Nel Rapporto di Kosyghin, il presidente del Consiglio dei Ministri dell'URSS negli anni 1964-1980, leggiamo l'annuncio di un cambiamento verso il miglioramento del tenore della vita delle masse più ampie di popolazione:

*Il piano quinquennale contiene un ampio programma sociale, che copre molto di più rispetto al passato, tutti gli aspetti della vita umana. L'orientamento a lungo termine dell'economia rispetto ad un aumento significativo del benessere delle persone richieste nel piano nono quinquennale una redistribuzione delle risorse pubbliche e l'introduzione di grandi cambiamenti strutturali dell'economia del paese.*²⁸⁴ <...> *Il programma sociale del nono piano quinquennale incontra il fine ultimo della produzione sociale nel socialismo, ha bisogno di un ulteriore sviluppo dell'economia nazionale, di nuove opportunità per la nostra economia. Questo programma mostra quanto si può fare per aumentare il benessere della gente nel paese, in cui i frutti del lavoro appartengono a tutta la società.*²⁸⁵

Un anticipato raggiungimento degli obiettivi stabiliti era più che benvenuto e incoraggiato. La vera e propria competizione al livello delle unità federate, ma anche al livello regionale e locale, accompagnava le attività lavorative, rilanciando il discorso propagandistico:

*Con straordinario entusiasmo i popoli di Crimea annunciavano alle assise pre-Congresso. Nei loro rapporti all'indirizzo del Congresso XXV del PCUS e il Congresso XXV del Partito Comunista d'Ucraina, con orgoglio, ha annunciato il completamento anticipato del Nono quinquennio nel suo ultimo anno, i primi successi di lavoro nel nuovo piano quinquennale e la disponibilità a fare tutto il necessario affinché i programmi del Partito trovino realtà.*²⁸⁶

Durante la preparazione e discussione delle priorità per il Decimo quinquennio (1976 – 1980) fu posto l'accento alla partecipazione del pubblico nella formulazione delle priorità dello sviluppo. Le proposte e i suggerimenti raccolti in tutte le unità federate furono consegnati e presentati al Congresso del PCUS. Il processo di discussione pubblica delle

²⁸³ <http://www.ngpedia.ru/id331823p2.html>

²⁸⁴ Piatsiletka – l'affare di ognuno. Pyatiletka – delo kazhdogo. Minsk, 1972. P.5.

²⁸⁵ Piatsiletka – l'affare di ognuno. Pyatiletka – delo kazhdogo. Minsk, 1972. P. 8-9.

²⁸⁶ Pyatiletka desyataya. God pervyy: Letopis' sozidaniya: Sbornik. Simferopol', Tavriya, 1977. P.10.

politiche proposte nel corso del quinquennio, quindi, assunse il valore di rito simbolico, essenziale per le autorità, mentre la ragione per cui il programma fu sottoposto alla consultazione pubblica era quella di dividerne le responsabilità e le decisioni in un sistema che stava per entrare in una crisi economica profonda e sperimentando un drammatico rallentamento nella crescita:

Alla vigilia del 60° anniversario della Grande Rivoluzione d'Ottobre, il Comitato Centrale del Partito Comunista dell'URSS ha presentato il progetto del più grande programma sociale nella storia del paese, votato al miglioramento materiale e culturale della vita, delle condizioni di lavoro dei sovietici – alla discussione pubblica.<...> Nello spirito della democrazia sovietica è caratteristica la partecipazione di massa non solo nella decisione finale delle più importanti questioni nazionali, ma anche nella loro preparazione <...> Le dimensioni della discussione hanno superato le esperienze precedenti. Ciò si spiega con il contenuto del progetto del PCUS. Il compito principale del nuovo piano quinquennale formulato come segue: elevare costantemente il tenore di vita materiale, culturale e spirituale del popolo, fondato su uno sviluppo dinamico e proporzionale della produzione sociale e sull'aumento nella propria efficienza, sull'accelerazione del progresso scientifico e tecnologico, sulla crescita della produttività, a tutto tondo, sul miglioramento della qualità del lavoro in tutti i settori dell'economia nazionale.²⁸⁷

Terminato il Nono quinquennio, le priorità del PCUS non cambiarono: persisteva la tendenza ad incentivare lo sviluppo economico stimolando le attività lavorative, la crescita della massa della classe lavorativa. Nel 1977, l'anno in cui i nuovi obiettivi del quinquennio successivo furono annunciati, Brezhnev sostenne che:

Il Partito inoltra un ampio programma sociale a prescindere dal fatto che la sua attuazione contribuirà al miglioramento delle attività di lavoro dei lavoratori, contadini e intellettuali, darà un nuovo impulso alla miglior contributo di ciascuno.²⁸⁸

Le dinamiche della coesione della società sovietica erano le seguenti: nel 1940 i lavoratori contavano 23,7 milione di persone per arrivare ai 74 milioni nel 1974 (1950 – 28,7 milioni; 1960 – 45,9 milioni). La crescita della classe operaia significava un aumento del finanziamento di programmi sociali e dei servizi sociali, indirizzati alla costruzione delle abitazioni, delle infrastrutture, alla formazione e all'istruzione, al tempo libero e ai programmi culturali. Quindi, gli indicatori economici equivalgono agli indicatori sociali. Ancora oggi, nei Paesi post-sovietici persiste la tradizione di caratterizzare lo sviluppo sociale non riferendosi alla qualità dei servizi sociali offerti, ma ai metri quadrati delle

²⁸⁷ Pyatiletka desyataya. God pervyy: Letopis' sozidaniya: Sbornik. Simferopol', Tavriya, 1977. P. 9.

²⁸⁸ Sotsial'naya politika KPSS v 10-y pyatiletke. Dva mira — dve sotsial'nyye politiki: metodicheskiye materialy v pomoshch' propagandistam, lektoram, politinformatoram / Dom politicheskogo prosveshcheniya Minskogo obkoma KPB, Oblastnaya organizatsiya obshchestva «Znaniye», 1977.

abitazioni e alle infrastrutture costruite, investendo la maggior parte del bilancio nella costruzione, anziché nella sanità, nell'istruzione o nei servizi sociali.

In via parallela, prosegue l'esclusione, l'eliminazione e perfino lo sterminio di massa dell'influenza intellettuale delle altre classi sulle fondamenta della vita socialista. Per esempio, persiste la "tradizione", ancora più profondamente radicata, di flagellazione pubblica dei non-aderenti ai principi della comunità del lavoro socialista, di persecuzione criminale dei cosiddetti scrocconi (*tunejadets*). Il caso più famoso fu quello di condannare il premio Nobel per la letteratura, Iosif Brodskij nel 1964, per il fatto di non essere un lavoratore ufficialmente impiegato.

Il tasso di disoccupazione era, invece, un indicatore inaccettato, inverosimile:

*La società socialista non conosce la disoccupazione – il flagello della classe operaia sotto il capitalismo. Come risultato dello sviluppo delle forze produttive e della distribuzione, il numero di operai nella rivoluzione scientifica e tecnologica è in continua crescita.*²⁸⁹

Fra i dati relativi al Decimo quinquennio e allo sviluppo sociale vanno menzionati: *l'ulteriore sviluppo della democrazia socialista attraverso le attività sociali e l'iniziativa dei lavoratori per un ulteriore rafforzamento dell'omogeneità sociale della società socialista.*

Negli anni '70 le autorità cominciano a riflettere sulle possibili fonti alternative della crescita economica. Una soluzione interessante, accanto alle altre proposte, era stata quella di allargare il meccanismo del controllo popolare, assegnando ai lavoratori maggiori diritti nella gestione delle aziende e degli enti pubblici. Il controllo popolare fu annunciato al 24° Congresso del PCUS:

*Un ruolo importante nel coinvolgimento dei lavoratori nella gestione dell'economia è svolto dalle autorità del controllo popolare. Negli ultimi anni è notevolmente aumentato il numero di gruppi e le posizioni di controllo popolare locale. I gruppi e le posizioni di controllo popolare impiegano più di 8 milioni di ispettori pubblici, insieme a "Il Proiettore del Komsomol" – più di 12 milioni. Si tratta di una forza enorme, e non tutte le opportunità sono utilizzate al massimo. L'avanzamento dei diritti di controllo è una forma di attuazione pratica dell'aumento del ruolo guida del partito nella costruzione del comunismo.*²⁹⁰

²⁸⁹Sotsial'naya politika KPSS v 10-y pyatiletke. Dva mira — dve sotsial'nyye politiki: metodicheskiye materialy v pomoshch' propagandistam, lektoram, politinformatoram / Dom politicheskogo prosveshcheniya Minskogo obkoma KPB, Oblastnaya organizatsiya obshchestva «Znaniye», 1977. P.8.

²⁹⁰Zenchenko, N.S. Il quinquennio dell'efficienza, Znaniye, 1976. "Il Decimo quinquennio di efficienza e qualità". P.47.

Competizione socialista, competitività, continuità con il movimento di Stakhanov, rappresentano quegli elementi che entrano nell'identità sovietica, persistono e servono da fonte legittimante²⁹¹. L'industrializzazione degli anni '30 richiese sempre più sforzi da parte dei lavoratori e degli agricoltori, mentre essi erano fundamentalmentericompensati con dei benefici simbolici. In seguito, completata l'industrializzazione, finiti gli anni dello stalinismo incentrati sulla caccia ai nemici del popolo sovietico e alla minaccia di sabotaggio, come giustificazione per intimidire e perfino procedere allo sterminio di massa, il discorso cambia. Negli anni '30, troviamo le testimonianze della speranza per la costruzione comunista, nonostante la crescente tendenza all'allontanamento di molti, per il fatto di essere considerati nemici del popolo. Ecco il caso di un giovane bielorusso mandato in esilio in Siberia per tre anni, che nonostante tutto dimostra una profonda fiducia nel nuovo mondo socialista:

*“... quando scrivi del tuo lavoro in fabbrica, dell'onda della concorrenza socialista, che ti ha avvinto così forte, mi duole molto. Oh, quanto sia difficile stare inoperoso, quando tutto è così interessante e si ha così tanta voglia di lavorare. Ora sono un estraneo. Il mio unico diritto ora è quello di ammirare dall'esterno la grandezza della grandiosità della travolgente costruzione di una nuova vita. Io sono un “parassita”. I parassiti non hanno posto nel giardino sovietico. È necessario fare i conti con la mia situazione e cambiare le briciole di tempo libero sull'auto-sviluppo. Vorrei tornare al lavoro e alla vita ancora più utile alla società. La brama di lavoro è così grande ...”*²⁹²

Negli anni '60-'70 fu incoraggiata, applaudita e generosamente onorificata la razionalizzazione, l'iniziativa industriale. Da questa prospettiva, il fatto di poter completare il piano quinquennale di produzione con sempre maggiore anticipo divenne una filosofia del quotidiano, uno strumento ideologico. Qui sotto leggiamo un estratto dal riepilogo del Decimo quinquennio nella repubblica autonoma di Crimea, che comprende sia testimonianze individuali, sia i rapporti ufficiali sull'andamento del quinquennio, e una particolare attenzione è prestata ai concetti di lavoro, competitività, eroismo lavorativo:

Dalla meta di batteria – all'avvio da batteria. Questo slogan è nato al traguardo del secondo anno del piano quinquennale. Lo slogan patriottico dei moscoviti trova una risposta calorosa negli operai “Il piano dei primi tre anni del quinquennio – completato entro il primo anniversario della Costituzione sovietica”. L'avanguardia di produzione era guidata dall'aspirazione, dopo aver terminato l'anno del giubileo, di prendere il terzo anno

²⁹¹ Lane, C. (1981). The rites of rulers: Ritual in industrial society-the Soviet case. CUP Archive. P. 116.

²⁹²Una porta con segreto. La storia di uno ritrovamento sul sito della vecchia casa. *Dver' s sekretom. Istoriya odnoy nakhodki na meste starogo doma*. Accesso: <https://people.onliner.by/2016/12/27/portal>.

di vantaggio di cinque anni, preparare una base pre-termine per la rapida attuazione di un incarico di tre anni al 7 ottobre del 1978 <...> Gli operai dell'industria hanno assunto l'obbligo di completare il programma di vendita dei prodotti del 1978 il 29 dicembre; realizzare oltre il piano i prodotti fino a 35 milioni di rubli. <...> Liberamente guardavano avanti anche gli agricoltori. "Nel 1978 –verso i confini finali del quinquennio!" – con questo appello gli operai della regione di Nizhny Novgorod si sono rivolti agli agricoltori. Raccogliere nel 1978 non meno di 135,6 mila tonnellate di grano, 3,7 tonnellate in più di quanto previsto del piano del 1980. Era quello il nobile obiettivo che si sono posti i agricoltori granari.²⁹³

Le sopra citate testimonianze dalla quotidianità del popolo sovietico della Crimea, già allora Repubblica sovietica autonoma, ci portano a riflettere sul lato nascosto: non sono menzionate sia la declassazione e il pregiudizio della comunità sovietica contro qualsiasi tipo di alternativa, sia l'impossibile sostenibilità del modello economico sovietico, che nella metà degli anni '70 si trova alla vigilia di una crisi strutturale e di riduzione della valuta estera.

Volendo proporre una lettura critica delle citazioni sopra, ci possiamo soffermare sull'universalità esagerata e sulla comprensività degli oggettivi, mentre troviamo assente una focalizzazione sugli aspetti concreti del programma in questione. Quella sarebbe la caratteristica base della programmazione socio-economica e politica dell'URSS – il populismo nell'agenda e l'irrealità dei traguardi da raggiungere²⁹⁴. Mentre non può non essere visibile il lato opposto della medaglia: il livello dell'inflazione, il deficit nel consumo pubblico, la qualità dei consumi e i guadagni medi comparati a quelli nei paesi del blocco occidentale. Inoltre, nella storiografia propagandistica vediamo un approccio assai superficiale, ma allo stesso tempo alla ricerca di evidenze, tra cui le storie di vita e di successi lavorativi delle persone concrete – discreti, umili e laboriosi. La tradizione di mettere i più grandi traguardi lavorativi dei membri dei collettivi persiste anche oggi nei

²⁹³Pyatiletka desyataya. God pervyy: Letopis' sozidaniya: Sbornik. Simferopol', Tavriya, 1977. P.76-77.

²⁹⁴Il populismo russo è caratterizzato da tre elementi: 1) una devozione mistica verso il popolo contadino; 2) il rifiuto delle industrializzazione, per il prezzo appunto che essa riversa sulle classi rurali; almeno nella forma privatistico-concorrenziale del modello inglese, con la conseguente idea di giungere direttamente al socialismo dell'assetto comunitario tradizionale delle campagne, basato sulla comune rurale od *obscina*, saltando la tappa del capitalismo; 3) è un elemento, infine, messianico-nazionalistico, che gli deriva o comunque, l'accomuna alla destra slavofila, attraverso il quale la percezione della grande arretratezza del proprio paese, dolorosamente risentita dagli intellettuali russi, si tramuta in un compensatorio senso di superiorità, del tutto irreali. Citato da: Dizionario di politica, diretto da Norberto Bobbio e Nicola Matteucci; redattore Gianfranco Pasquino. - Torino : UTET, 1976. Legittimità. Voce: Leninismo. P. 523.

singoli Stati postsovietici che cercano di mantenere tradizioni socialiste. La cosiddetta “tavola d’onore” messa in pubblico davanti all’entrata in qualsiasi fabbrica o azienda sovietica è portata a enfatizzare lo sforzo di ognuno nella costruzione socialista, sostituendo il personale interesse finanziario con un riconoscimento simbolico.

Una caratteristica principale dell’Undicesimo quinquennio è il tasso di crescita, più o meno uguale, dei fondi per i consumi pubblici e dei fondi dei pagamenti di lavoro. Nel determinare questi rapporti, lo Stato socialista si basa sul fatto che i due metodi di distribuzione di proprietà pubblica il ruolo determinante nello stimolare la produzione appartiene alla distribuzione di quantità e qualità di lavoro. ²⁹⁵

I principali risultati raggiunti nel corso dei piani quinquennali sono presentati nella tabella sotto.

II quinquennio	Risultati, indicatori raggiunti
8	La crescita del reddito nazionale, %: -42 il volume della produzione industriale - 51; Agricola -21. Messe in funzione: centrali idroelettriche: di Bratsk, Krasnoyarsk, Saratov, la fabbrica d'automobili di Volga. Costruito in totale 1900 grandi imprese e oggetti. Iniziato il passaggio all'istruzione secondaria universale.
9	La crescita del reddito nazionale -28; il volume della produzione industriale -43; Agricola - 13; Giacimenti di gas e petrolio masterizzati in Siberia occidentale, le imprese di petrolchimica e della raffinazione del petrolio sono in costruzione rapida. Costruiti 22,6 mila km oleodotti tronchi e 33,7 mila km – gasdotti.
10	La crescita del reddito nazionale 24; il volume della produzione industriale -23; agricola-10. Messa in funzione:

²⁹⁵ Ryzhenkov, Ye. V. Vse dlya blaga cheloveka. Belarus', 1982. (II XXVI Congresso del PCUS come nuova tappa in via per comunismo). P 21.

	centrale idroelettrica di Ust-Ilimsk, la fabbrica d'automobili Kamskiy. Costruiti 15 mila km di oleodotti tronchi e 30 mila km di gasdotti. Il rompighiaccio “Arktika” ha raggiunto il Polo Nord.
11	La crescita del reddito nazionale -19. La tubazioni di gas e petrolio si allungarono to rispettivamente a 54 e 112 mila euro. Km. Il reddito reale pro capite e pagamenti e benefici di Fondi di consumo sociale aumentano del 11 e del 25% rispettivamente.
12	La strategia economica a lungo termine non si realizzò. Tutti gli indicatori crollarono. Costruzione solo di abitazioni residenziali. Avvenne lo scioglimento dell'Unione Sovietica.

3.4. Il Patto sociale sovietico e il legame con la legittimità sovranazionale

3.4.1. Le istituzioni e gli attori della legittimità sovietica, la società civile nell'URSS

Il Partito, come forza motrice di tutti gli aspetti della vita e dello sviluppo dell'URSS, ha elaborato i metodi di cooperazione e integrazione sociale, organizzativa e ideologica della rete delle associazioni, unioni e altre unità. Essendo un organo esclusivo, la cui appartenenza era abbastanza esigente, l'URSS elabora una rizoma della organizzazioni nongovernative pubbliche.

Il Komsomol – l'organizzazione di massa dei giovani sovietici, contava più di 40 milioni di soci. Fondata nel 1918, l'organizzazione negli anni '30 ha contribuito nella collettivizzazione e alla lotta di classe contro gli agrari privati, detti *i kulak*, soprattutto nella Bielorussia occidentale al confine con la Polonia. Pur non essendo un'organizzazione strettamente politica, il Komsomol assunse una struttura identica a quella del PCUS. Il Primo segretario del Komsomol, essendo membro del Comitato Centrale del PCUS, prova il fatto che le attività del Komsomol erano strettamente subordinate alle priorità del Partito:

*Ci sono 28 milioni di membri del Komsomol all'inizio del nono piano quinquennale e quasi 35 milioni nella sua fase finale. Noi siamo i milioni, gli uomini e le donne sovietiche, i figli e le figlie del popolo, i giovani costruttori del comunismo.*²⁹⁶

*The Komsomol is used in the attempt to control the social and political behavior of youth and to guide its energies into channels useful to the regime.*²⁹⁷

Il Komsomol come molte altre associazioni con il reclutamento di massa investiva molto per piantare le buone idee nella giovane generazione, quindi il rito d'iscrizione era fondamentale. I veterani (altro elemento cruciale nel condominio dei nuovi cittadini sovietici), presenti alla cerimonia d'iscrizione, passavano il testimone di questo rito dell'iniziazione, definiti da Lane come “*persons of ritual importance*”²⁹⁸. Altrettanto importanti sono i riti del rilascio del passaporto sovietico, del servizio militare, pensione e molti altri. Lane ne descrive lo scenario in dettaglio, sottolineando l'importanza della figura di Lenin e del concetto di rivoluzione presente in ogni narrazione del genere. Una parte dei riti è dedicata ai riti di lavoro, cominciando dall'iniziazione alla classe lavorativa.

*Con l'aumento del ruolo guida del Partito comunista è aumentato anche il ruolo della sua riserva – il Komsomol. Il Komsomol di Lenin unisce 35 milioni di giovani uomini e donne nei loro ranghi. Dal momento del XXIV Congresso del Partito, il Komsomol è cresciuto numericamente, politicamente e organizzativamente, ha aumentato la propria influenza sui giovani. Nel corso degli anni, più di 23 milioni di persone si sono unite al Komsomol. I ranghi dei Giovani Comunisti sono cresciuti del 6,8 milioni di persone. Oggi, più della metà dei ragazzi e delle ragazze del paese sono membri del Komsomol. Questa è la prova convincente della credibilità del Komsomol, la gioventù sovietica ideologicamente più sofisticata.<...>Nel Paese dei Soviet i Giovani Comunisti sono sotto la guida del Partito comunista. L'esperienza nel Nono piano quinquennale, maturata nel 1971– 1975, ha stimolato ancora più grandi successi. Insieme agli operai e ai contadini, decine di milioni di ragazzi e ragazze hanno messo in pratica le decisioni del XXIV Congresso del PCUS.*²⁹⁹

Le organizzazioni ausiliari, allineate al partito, erano pensate come un componente delle istituzioni indipendenti e autonome. Per evidenziare la loro autonomia, erano assegnati appositi budget e relativi poteri amministrativi. Comunque, sia i sindacati, sia le organizzazioni per i minori e la gioventù si ponevano al servizio delle priorità ideologiche

²⁹⁶ La Lega dei Giovani Comunisti e il piano quinquennale. *Komsomol i pyatiletka 1971-1975*. Mosca, 1976. P. 9.

²⁹⁷ Idem. P.156.

²⁹⁸ Lane, C. (1981). The rites of rulers: Ritual in industrial society-the Soviet case. CUP Archive. PP. 90-95.

²⁹⁹ La Lega dei Giovani Comunisti e il piano quinquennale. *Komsomol i pyatiletka 1971 - 1975*. Mosca, 1976. P. 11.

ed economiche del partito. *I sindacati*, essendo responsabili per la distribuzione del budget per la protezione sociale dello Stato, sponsorizzavano una varietà di attività dilettantistiche e di svago, come anche la gestione delle infrastrutture (palazzi di cultura, dello sport, le biblioteche, le competizioni e le attività culturali, facilità per le vacanze estive dei minori) e altro:

*La forza dei sindacati sovietici – va nella direzione del partito. È il partito, che è la più alta forma di organizzazione politica della nostra società, dal quale i sindacati imparano l'arte del lavoro con le persone, la mobilitazione dei lavoratori nella realizzazione di progetti e impegni socialisti per il decimo piano quinquennale.*³⁰⁰

*The trade unions promote Soviet patriotism as well as fulfillment of the economic plan by sponsoring “socialist emulation” among workers*³⁰¹.

Gli studiosi dell'URSS sottolineano ad esempio, come i sindacati e le altre organizzazioni della società civile sovietica rappresentino forme di corporativismo e la vicinanza nei rapporti tra lo Stato e gli interessi individuali:

*Important are the interconnections between political, economic and social relations in any society, they are nowhere more inextricable than in the Soviet Union.*³⁰²

L'Associazionismo sovietico era anche caratterizzato dalla professionalizzazione – la prevalenza delle unioni e associazioni dei professionisti (1) e di un'attiva istituzionale degli interessi di alcuni gruppi all'interno del corpo statale (2). Inoltre, molte erano le società fondate per servire gli scopi ideologici dello Stato (3), come ad esempio lo era la Società dell'Unione “Conoscenza” (1947). Dopo l'istituzionalizzazione delle maggiori società e delle organizzazioni pro-governative negli anni '20, l'associazionismo sovietico era molto attivo negli anni '60-'70, e aveva un carattere onnipresente, di massa. Diventare socio era un obbligo, un onore e marcava formalmente l'aderenza ai principi socialisti.

Tra gli esempi delle società e associazioni ideologiche vi erano l'Unione delle società sovietiche per l'amicizia e i rapporti culturali con l'estero (1925), l'Agenzia della Stampa (1961), il Comitato per la pace – associazione antiamericanista, per combattere le armi atomiche e svolgere funzioni propagandistiche -, l'Associazione per le Nazioni Unite in

³⁰⁰Sovetskiye profsoyuzy i pyatiletka, a cura di V. N. Tyurin. Profizdat, 1976. P. 157.

³⁰¹Brown, A., Kaser, M. (Eds.). (1982). Soviet Policy for the 1980s. Springer. P.155.

³⁰²Idem.

URSS (1956), il Comitato sovietico per la sicurezza e la cooperazione europea (1971), il Comitato per la pace sovietico (1949), la Fondazione sovietica per la pace (1961), il Comitato sovietico per la solidarietà con i paesi asiatici e africani (1956), il Comitato sovietico per la Solidarietà con i popoli dell'America Latina (1984). Ogni associazione, società, comitato o fondazione perseguiva scopi d'importanza strategica per lo Stato e le loro attività erano definite ideologicamente. Per esempio, la Fondazione sovietica per la pace operava con un budget non trasparente, raccolto in un modo costrittivo dai collettivi di lavoro (i cosiddetti turni, o guardie, per la pace, quando intere fabbriche o enti cedevano tutti gli stipendi giornalieri per contribuire nella gloriosa lotta per la pace). La Fondazione finanziava gli studi degli studenti africani e asiatici, le ricostruzioni dopo le guerre e altre attività ideologicamente forzate. Un esempio curioso era anche quello della Società volontaria dell'Unione per la lotta per la sobrietà (1985), fondata negli anni della crisi del sistema quando le condizioni sociali erano peggiorate fortemente. La Società fu fondata durante una vera campagna civica per la sobrietà, quando i consumi e il commercio degli alcolici divennero illegali. Secondo alcune opinioni, la restrizione della libertà di consumare l'alcool produsse un effetto più forte sul cittadino sovietico che altre libertà fondamentali, cui si era abituati a farne a meno.

Tra le associazioni professionali le più note sarebbero: l'Associazione dei diritti d'autore (1973), la Società dell'Unione per la musica (1986), la Società dell'Unione degli inventori e innovatori (1958), Società medico-scientifiche dell'Unione (1961), l'Unione degli architetti dell'URSS (1932), l'Unione dei giornalisti dell'URSS, 1959, l'Unione dei registi dell'URSS, (1965), l'Unione dei compositori dell'URSS (1932), l'Unione delle Società Scientifiche e ingegneria dell'URSS (1988), l'Associazione sovietica del diritto internazionale (1957), la Società dell'Unione per la promozione dell'esercito, aviazione e flotta (1951), l'Unione delle figure teatrali dell'URSS (1986), l'Unione degli artisti dell'URSS (1932), l'Unione degli scrittori dell'URSS (1932). Nonostante la professionalità delle associazioni, il fatto di poter diventarne socio era non solo il riconoscimento della propria professionalità, ma soprattutto un marchio di lealtà verso il regime. Il rito dell'espulsione dall'Unione, come accadeva con gli artisti, i registi di fama anche internazionale, significava la non aderenza ai principi fondanti.

Tra le associazioni dilettantistiche e i gruppi d'interesse incorporati e promossi dallo stato potremmo citare: la Società dell'Unione di amanti dei libri (1974),

Organizzazione dell'Unione dei veterani di guerra e del lavoro (1986), il Comitato delle organizzazioni giovanili (1956), il Comitato delle donne sovietiche, (1956), la Fondazione sovietica per i bambini di Lenin (1987), la Fondazione culturale sovietica, 1986, Camera commerciale ed industriale dell'URSS (1932).

Accanto ai tre gruppi individuati, pochissime associazioni internazionali, come l'Unione della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa dell'URSS non hanno cessato le loro attività. Terminati i primi decenni impostati da Lenin e dalla Nuova politica economica, le associazioni private non patrocinate dallo Stato cominciarono a perdere la loro influenza. L'obiettivo di mettere tutte le istituzioni rappresentanti di vari interessi politici, radunandole sotto l'ombrello dello Stato/Partito, fece sì che lo Stato/Partito assumesse moltissimi canali di coordinamento e di comunicazione sparsi per le repubbliche. Cessarono così di operare organizzazioni come l'Associazione dei forestali, la Croce Rossa, ecc.³⁰³

Nelle unità multinazionali durante le prime fasi di statalizzazione può essere individuata una tendenza all'istituzionalizzazione. Nei primi decenni di esistenza e d'istituzionalizzazione, le istituzioni fondate si duplicavano nelle funzioni, venivano create senza particolari criteri per distinguerle e pensare concretamente alle competenze e alla divisione delle responsabilità. Un'esagerata varietà di organizzazioni e meccanismi non le rendeva efficaci, in fin dei conti. Vediamo quanta varietà istituzionale e professionale riempiva lo scheletro ideologico dell'URSS:

Il socialismo avanzato, che riflette la tendenza obiettiva del graduale movimento della nostra società verso l'autogestione comunista, dà vita a una varietà di forme delle attività dilettantistiche sociali dei lavoratori. Queste forme possono essere divise in tre gruppi principali che comprendono, rispettivamente, la partecipazione pubblica nella gestione di produzione, processi culturali e ideologici, nell'autogestione pubblica.<...> Conferenze di produzione permanenti, i consigli tecnici di lavoro e di fattibilità presso le aziende, dipartimenti della Società sovietica di inventori e innovatori, studi di progettazione pubblici, uffici pubblici di informazioni tecniche, le agenzie pubbliche di regolamentazione e dell'organizzazione di lavoro, le istituzioni pubbliche di eccellenza, i consigli di innovatori, uffici pubblici del personale, ecc. (1). Propagandisti, informatori politici, agitatori, docenti, membri delle redazioni di giornali, giornalisti di lavoro, dessinatori pubblici di stampa, progettisti e organizzatori della propaganda illustrativa, mentori dei lavoratori giovani. (2)

³⁰³ Sovetskaya sotsial'nayapolitika 1920–1930-kh godov: ideologiyai povsednevnost' (2007). Politica sociale sovietica 1920-1930: l'ideologia e la vita quotidiana. Sotto redazione di Pavel Romanov ed ElenaYarskaya-Smirnova. Mosca.

*Iniziativa dilettantistiche sociali legate alla partecipazione dei lavoratori alle sedute dei consigli dei deputati del popolo, dei dipartimenti pubblici, dei gruppi di ispettori e istruttori, dei consigli pubblici nei reparti regolari e nei comitati esecutivi, dei comitati abitativi, dei comitati dei genitori presso gli istituti di istruzione, i consigli delle donne, giunte di pensionati e veterani del lavoro, le squadre popolari volontarie, vigili del fuoco volontari (3).*³⁰⁴

Per garantire il coinvolgimento – forzato o formalmente imposto nei sistemi autoritari – tali istituzioni offrono i compensi simbolici, una possibilità di arricchire il proprio capitale sociale, essendo coinvolti nella rete di legami sociali. L'importante è che tali legami non siano di natura né familiare, né personale. Anzi, i nuovi legami sociali si annodano per compensare la mancanza dello spazio individuale nella vita sociale per poi sostituirlo. Comunque, nelle prime tappe dell'istituzionalizzazione, l'efficienza di attività delle reti di coinvolgimento è notevolmente più alta. Mentre nelle fasi in cui già si sentono i primi segni di pressione o terrore (periodo di stalinismo), oppure i segni della crisi sistemica legata all'incapacità del sistema di provvedere adeguatamente al dovuto livello di sostenibilità della crescita e di finanziamento della spesa pubblica (fine degli anni '70) – i meccanismi partecipativi e di coinvolgimento perdono la loro efficienza. Come risposta a ciò molte organizzazioni moltiplicano le funzioni. Nel 1982, durante il Congresso del PCUS, Brezhnev rileva *una devastante simulazione dell'attività e l'amministrazione insensata dalla parte degli attivisti, il poco interessamento personale da parte dei propagandisti, ecc.*

La dimensione sociale con la più forte decentralizzazione e una svarita quantità degli attori coinvolti, rappresenta per Bernice Q. Madison, una prospettiva per la democratizzazione del regime sovietico:

*Social welfare has contributed to the opening of channels of communication between the Party and government leaders and those who experience the deficiencies of welfare policies in their daily lives – those at the bottom of the social ladder. Discussion of welfare problems is more widespread and proposals from ordinary citizens concerning them more numerous than in many other areas of Soviet life, often preventing an unceremonious imposition of policy from above. There can be no doubt that social welfare is contributing to the democratization of Soviet society.*³⁰⁵

³⁰⁴Semen'kov, V. N. Formirovaniye novogo cheloveka. Belarus, 1982. (Il XXVI Congresso del PCUS come nuova tappa in via di comunismo). P.66.

³⁰⁵Madison, B. Q. (1968). Social welfare in the Soviet Union. Stanford University Press. P. 230.

L'idealizzazione con la quale Bernice Madison sottovaluta il welfare e i meccanismi partecipativi al livello delle *grassroots* capaci di rendere il sistema sovietico più democratico e inclusivo – pur ommettendo gli anni di stalinismo e della Grande guerra patriottica, non comprende l'essenza del modello sociale – strettamente legato all'economia di comando, con una forte dipendenza dai finanziamenti di previdenza e non cumulativi.

La società civile nell'URSS, offrendo una vasta gamma di reti di partecipazione, era formalizzata e integrata nel corpo statale e del partito e provvedeva a un meccanismo *bottom-up*, essendo infiltrata molto profondamente sul territorio – dai collettivi di lavoro alla famiglia. Lo scopo principale da perseguire per il PCUS era quello di formare e educare il nuovo uomo sovietico, inquadrandolo nei modelli morali, a seconda delle esigenze statali. Quindi, l'espressione di opinioni alternative erano escluse da questa visione del mondo.

Nel quadro della società civile, potremmo riguardare anche il concetto dell'educazione civica, che era sulle spalle dello Stato. Nasce il concetto di educazione civica sociale, il quale si arricchisce di connotazioni di responsabilità, patriottismo e consapevolezza. La molteplicità dei meccanismi dell'educazione patriottica appare molto strutturata e impressionante.

*La pratica comunista spinge verso l'obiettivo di considerare l'istruzione pubblica non solo come un sistema di mezzi, forme e metodi di influenza ideologica, ma anche come un processo sociale più ampio, che comprende l'insieme dei fattori materiali e spirituali che hanno un'influenza formativa e educativa sulla coscienza e il comportamento delle persone.*³⁰⁶

Inoltre, le attività materiali, quelle legate alla produzione, sono considerate la base, il cuore del patriottismo, e vengono annunciate come fondamentali per la sostenibilità economica dello Stato sovietico:

*La qualità della pratica sociale e materiale non è solo un prerequisito cruciale dell'implementazione delle proprie funzioni educative, ma anche l'efficacia didattica di tutte le forme di attività spirituale e ideologica, attività educative e di comunicazione: dell'educazione e istruzione, cultura, propaganda, delle informazioni, letteratura, arte, legate in primo luogo alla parola umana.*³⁰⁷

³⁰⁶ Semen'kov, V. N. Formirovaniye novogo cheloveka. Belarus, 1982. (Il XXVI Congresso del PCUS come nuova tappa in via di comunismo). P.5.

³⁰⁷ Semen'kov, V. N. Formirovaniye novogo cheloveka. Belarus, 1982. (Il XXVI Congresso del PCUS come nuova tappa in via di comunismo). P. 87.

*Diverse forme di attività pubbliche di lavoratori non solo sono i mezzi dell'educazione dell'interessamento economico e responsabilità per le azioni di tutto il collettivo, ma anche una condizione importante per la formazione della loro maturità politica e civica.*³⁰⁸

Quindi sia l'educazione civile, sia la società civile più in generale svolgono una funzione molto concreta e pratica, quella di provvedere alla sostenibilità della crescita economica. Mentre le esigenze dell'individuo e della comunità sono chiaramente predefinite, escludendo qualsiasi deviazione e interpretazione alternativa.

Il discorso sull'educazione del nuovo uomo sovietico fu ripreso negli anni '80 con nuova forza e nuovi messaggi, richiedendo più sacrifici dalla parte di ognuno per riavviare il sistema sovietico con nuova forza ed energia.

La maturità, l'ammissione all'esercito sovietico, le gare di abilità sono diventati una tradizione in molte aziende della Bielorussia. Alla Fabbrica di trattori di Minsk, per esempio, un'influenza feconda sui giovani lavoratori arriva dal Centro di veterani di lavoro. Riti e tradizioni dell'impresa servono fedelmente alla causa della formazione comunista, aiutando i giovani ad entrare a far parte del collettivo, ad affezionarsi alla propria professione, ottenere un senso di responsabilità per gli affari dell'azienda patria.

*I veterani del lavoro godono un'attenzione speciale da parte dell'amministrazione, dal partito e dalle organizzazioni sindacali. La tradizione di molte imprese nel nostro paese è diventata un rapporto molto stretto con i pensionati. Molti di loro, dopo aver ricevuto le pensioni continuano a lavorare attivamente nei loro laboratori, partecipando alle attività sociali, agiscono come dei boss e dei mentori dei giovani lavoratori. Questa tradizione merita di essere sostenuta e disseminata.*³⁰⁹

La rete propagandistica di formazione politica, incorporata nel sistema dell'istruzione e della formazione pubblico, cominciò a istituirsi ancora prima della Rivoluzione d'Ottobre. La prima scuola del partito fu fondata da Lenin nel 1911 in Francia nella città di Longjumeau, vicino a Parigi. Ambientata nei paesaggi di vita di aristocrazia e intellettuali europei, la nuova ideologia comunista faceva crescere i suoi portavoci e promotori. Dopo la formazione dell'URSS, le scuole del Partito progressivamente diventarono un'esigenza, di cui c'era un urgente bisogno, perchè la maggior parte dei funzionari politici del nuovo partito al potere non aveva i prerequisiti necessari per gli incarichi a loro affidati dal PCUS. Quindi, provvedere alla formazione ideologica nel partito

³⁰⁸Semen'kov, V. N. Formirovaniye novogo cheloveka. Belarus, 1982. (Il XXVI Congresso del PCUS come nuova tappa in via di comunismo). P.70.

³⁰⁹ Idem. P. 34.

del personale amministrativo, accompagnandola con conoscenze economiche e di storia della Rivoluzione, costruiva anche una rete di sostenitori fedeli allo Stato.

Nel sistema di formazione economica, del partito e del Komsomol sono impiegati più di 18.000 propagandisti. La stragrande maggioranza di loro hanno istruzione superiore o non terminata. Tra i propagandisti 3.600 sono dirigenti nelle imprese, aziende e organizzazioni, circa 12 mila sono gli specialisti dell'economia, più di duemila sono insegnanti. Più di tremila propagandisti lavorano con gli studenti da oltre 10 anni e hanno accumulato un enorme esperienza per promuovere la teoria marxista-leninista.³¹⁰

La stragrande maggioranza dei rappresentanti delle Commissioni di controllo e di ispezioni di lavoratori e contadini (70%) aveva ottenuto una formazione inferiore ai prerequisiti (una o due classi di scuola primaria), mentre solo 2% aveva un'istruzione superiore. Con questa motivazione fu fondata la Scuola Superiore del Partito, l'Università comunista con il nome di Sverdlov (il cosiddetto, *Komvuz*). Numerosi corsi di aggiornamento e alta formazione per i dirigenti per chiunque avesse l'ambizione di salire la scala sociale venivano regolarmente organizzati. Nel 1921 fu fondato l'Istituto dei "professori rossi" (*Institút krásnoy professúry*), che nel 1931 fu riorganizzato in 10 istituti specializzati: economico, agricolo, di economia mondiale, dell'economia politica, filosofica, di storia, di costruzione sovietica e di diritto, per le scienze naturali, la letteratura, l'arte e la storia del partito. Questi istituti erano destinati alla preparazione dei quadri dirigenti del partito e del governo, così come alla formazione della leadership di medio livello. Filiali operavano in tutte le repubbliche sotto la guida degli appositi comitati esecutivi. Il programma di formazione variava secondo le condizioni specifiche (struttura nazionale, il livello d'istruzione degli studenti, le esigenze della situazione politica). Non potevano mancare, comunque, la storia del partito, la filosofia marxista-leninista, l'economia politica, il comunismo scientifico, la formazione del partito e dello stato sovietico, il diritto, i movimenti comunisti e di liberazione nazionale internazionali, l'economia sovietica e l'economia aziendale, il giornalismo, la lingua russa, le lingue straniere. Nel 1974 operavano quattordici scuole politiche. Durante il periodo 1946-1974, vi si furono laureate oltre 3500 persone, e in vari corsi e altre scuole sono state formate 166 mila persone. In totale, più di 10 mila funzionari statali e di partito e più di 14 500 impiegati furono laureati nel Corso di formazione comunista.

³¹⁰ Il Propagandist i pyatiletka: (Congresso regionale "Il Quinquennio dell'efficacia e qualità come contributo di ogni propagandista"). Altay, 1977. P. 6.

Le lezioni della scuola politica sono visitate dai comunisti delle due organizzazioni del partito: quella territoriale e quella amministrativa. Ci sono circa 20 studenti. Sono i costruttori, lavoratori dalla latteria e dal sovchoz. In breve, la struttura è tutt'altro che omogenea. Ma questo non impedisce al pubblico di trovare un'opinione comune. Gli studi politici li hanno radunati in un unico collettivo, che può far fronte con una varietà di relazioni industriali. È aumentato il loro lavoro e l'attività sociale. Quattro ascoltatori sono diventati gli informatori politici e gli agitatori, due - docenti di organizzazione primaria della società "Conoscenza", cinque - i membri delle brigate di volontariato. Ci sono tra i frequentatori anche i membri del Soviet del villaggio e i membri del comitato locale.³¹¹

Un altro istituto esemplare per il reclutamento e la formazione dei cittadini-lavoratori fedeli erano le *scuole di lavoro comunista*, che operavano presso tutte le fabbriche, aziende, località agricole del paese. Esse facevano parte della vasta rete della formazione ideologica in cui erano coinvolti sia funzionari locali del partito sia i locali sindacalisti.

Negli ultimi anni, fu accumulata una notevole esperienza delle scuole di lavoro comunista in un numero di impianti industriali, di trasporto, ai cantieri, alle fattorie collettive della nostra repubblica. La Fabbrica dei trattori di – una delle prime aziende, dove fu ampiamente applicata la formazione di massa dei lavoratori e dei dipendenti impiegati. I comitati del partito e dei sindacali della fabbrica sono sempre preoccupati per il reclutamento del personale per la scuola, selezione e formazione di promotori, la creazione delle condizioni necessarie e la base materiale per il successo degli studenti. Nell'anno accademico 1970-1971, presso la fabbrica operavano 64 scuole di lavoro comunista, dove studiavano più di 1.600 persone. Nel prossimo anno accademico, il numero di studenti sarà superiore a duemila. Particolare attenzione è rivolta alla formazione di una convinzione comunista, della maturità ideologica, dell'atteggiamento creativo al lavoro. Particolarmente bene funzionavano le scuole in tutti i settori della quarta fonderia, della terza officina meccanica della Fabbrica di trattori di Minsk. E non a caso che i collettivi di queste officine hanno più volte vinto in competizione socialista, ottenendo per primi il titolo dei collettivi di lavoro comunista.³¹²

Un'altro aspetto della composizione sociale e professionale sovietica – una rete ramificata dei *promotori ideologici*, l'obiettivo dei quali era quello di "insegnare agli ascoltatori a distinguere i nemici ideologici dagli amici, a vedere e odiare il male":

Il XXV Congresso del PCUS ha sottolineato che il progresso nella formazione

³¹¹Propagandist i pyatiletka: (Congresso regionale "Il Quinquennio dell'efficacia e qualità come contributo di ogni propagandista"). Altay, 1977.

³¹²Gavrilenko D.A. Il XXIV Congresso del PCUS e il rafforzamento della disciplina statale / Organizzazione della società "Znaniye" di Minsk. XXIV s'yezd KPSS i voprosy ukrepleniya gosudarstvennoy distsipliny / Min. gor. organizatsiya o-va "Znaniye". Minsk, 1972. P. 12.

politica delle masse viene misurato dalle azioni concrete e dall'ideologia comunista – una fusione di conoscenze, credenze e pratiche. Dopo l'iniziativa dei promotori dell'azienda elettromeccanica che prende il nome di Vladimir Lenin “La conoscenza, convinzione ideologica, organizzativa talento promotore - al servizio del quinquennale”, Propagandisti del nostro distretto diventano dei collaboratori di fiducia di organizzazioni di partito nella soluzione degli obiettivi più importanti posti dal Congresso XXV.³¹³

In pratica, uno diventa convinto che i migliori risultati nel lavoro propagandistico si ottengono quando ogni proprio passo è commisurato con il corso generale del partito, quando uno applica l'approccio del partito alla valutazione dei fenomeni sociali, alla soluzione dei compiti sostanziali, mostrandoperseveranza e dedizione. Questo è importante in qualsiasi attività, e soprattutto per quanto riguarda la disciplina del lavoro socialista e l'atteggiamento comunista al lavoro.³¹⁴

Nelle espressioni dei propagandisti leggiamo il loro atteggiamento “esemplare” nelle lezioni:

Stiamo studiando i materiali del XXV Congresso del PCUS. Auspicio come propagandista, che ciascutema studiato sia rinforzato dai fatti di vita della nostra regione edella città, che ogni pensiero possa essere rintracciato negli esempi dell'attività della nostra azienda.

A ognuno dei frequentatori del corso era assegnato un piano personale per la formazione e lo sviluppo morale, ideologico e professionale. Tra i titoli dei testi didattici, leggiamo i seguenti: “Alzando gli ascoltatori nel corso di alta disciplina, l'atteggiamento comunista al lavoro”; “Il legame tra il materiale studiato con la vita - una condizione importante per la conversione delle conoscenze acquisite in una mentalità consapevole”; “L'educare l'alta disciplina e l'atteggiamento comunista al lavoro con gli studentidurantelelezioni”; “Impariamo il comunismo, stiamo costruendo il comunismo”; “Il ruolo del propagandista nella formazione di alte qualità morali negli studenti”. E tra i raggiungimenti concreti di tali attività didattiche era indicato anche il loro contributo obbligatorio per sostenere la crescita economica:

In totale, nell'anno accademico 1975-1976, gli studenti con l'aiuto dei propagandisti hanno sviluppato oltre 25 mila contrapiani con 140 mila impegni individuali. Sono stati inoltrati più di 11 mila proposte per migliorare la produzione e la gestione, come la qualità del prodotto. Quindi, nel lavoro quotidiano per il bene comune sotto l'influenza delle organizzazioni della società civile e sostenitore direttamente formata, consolidato e sviluppato una posizione attiva degli studenti, che, come ha sottolineato in occasione il

³¹³Propagandist i pyatiletka: (Congresso regionale “Il Quinquennio dell'efficacia e qualità come contributo di ogni propagandista”). Altay, 1977.

³¹⁴Idem.P. 27.

*Congresso XXV del partito, solleva personalità morale.*³¹⁵

Altrettanto indicativa è la particolarità dell'attività propagandistica di radunare e far cooperare i diversi rami dell'apparato ideologico-istituzionale dell'URSS.

Lavorare con gli ascoltatori, un'attività congiunta dell'organizzazione del partito, del Comitato Esecutivo del Soviet del villaggio, il comitato sindacale, il comitato del Komsomol, la direzione del kolchoz per l'organizzazione del lavoro educativo tra i collettivi di lavoro ha portato risultati tangibili. Hanno attivato le attività lavorative il Consiglio delle donne, il tribunale dei compagni, a nessun matrimonio nel villaggio non manca la registrazione ufficiale nel club, vengono consegnati i regali del pensiero, chiavi dell'appartamento, vengono onorate le dinastie di lavoro, organizzati gli addii solenni nell'esercito sovietico e al meritato riposo.

Già nell'anno 1956 troviamo riferimenti, nonostante i processi di sterminio di massa avvenuti poco prima nell'era di Stalin, ancora più sofisticati ed avvincenti passaggi nei testi propagandistici che rivelano le logiche legittimanti del PCUS, proponendo un elenco delle raccomandazioni didattiche ai propagandisti per rendere il più efficace possibile il loro contributo nella crescita economica e il raggiungimento degli indicatori dei piani quinquennali:

1. *Il completamento dei compiti del XX Congresso del PCUS.*
2. *Un elevato livello di attività ideologiche e teoriche insieme alla più profonda assimilazione di studenti con i principi fondamentali del marxismo-leninismo e l'esperienza storica del PCUS.*
3. *Il dovere delle organizzazioni del partito è sviluppare pienamente nelle persone la capacità di pensare in grande, in merito allo stato, al modo creativo di risolvere le sfide di produzione e altri problemi che vengono affrontati.*
4. *Il Partito considera la missione del propagandista come la più importante. Ogni promotore è tenuto a lavorare su se stesso e migliorarsi.*
5. *Il ruolo degli uffici di educazione politica nella profonda analisi della formazione politica ed economica, il loro coinvolgimento attivo nel lavoro di difesa del partito di governo, Soviet, Komsomol e professionisti, così come gli scienziati, docenti di università e coleggi.*
6. *Aumentare il ruolo del Consiglio di insegnamento, consulenti di comunità, formatori e gli uffici di formazione politica.*
7. *Ulteriore miglioramento della formazione marxista-leninista della formazione comunista del popolo.*³¹⁶

Stampa, editoria ideologica sono gli strumenti, altrettanto importanti, per la costruzione della lealtà sovietica. Ancora oggi, nell'ambiente mediatico postsovietico

³¹⁵ Propagandist i pyatiletka: (Congresso regionale "Il Quinquennio dell'efficacia e qualità come contributo di ogni propagandista"). Altay, 1977. P.13.

³¹⁶ Idem. P.82.

troviamo argomentazioni nostalgiche sui tempi gloriosi del passato, quando lo Stato dei Soviet riuscì a provvedere alla quasi completa alfabetizzazione, ottenendo livelli impressionanti della carta stampata per capita, salvando un enorme territorio abitato da popolazioni largamente contadine dall'abisso della negligenza e della povertà spirituale. Il fatto che la macchina ideologico-propagandista sovietica sia divenuta molto potente in un periodo così stretto impressiona e dà la dimensione dell'apparato propagandistico di tutte le politiche sovietiche. Il messaggio più importante si riferiva ai lavoratori e molto di meno ai contadini, mentre alle classi escluse dal sistema mediatico e dal modello economico-sociale si riferiva il volto opposto della propaganda sovietica.

L'edizione dei materiali, libri, giornali del genere politico-propagandista assunse volumi imponenti a partire dall'instaurazione del potere comunista. Il corporatismo sovietico, ossia la stretta connessione tra gli interessi privati, sociali e quelli di stato, rappresentati nel singolo organismo istituzionale, era chiaramente costruito anche nel campo dei media e della editoria. La più grande ed influente casa editrice statale "Izdatel'stvo Politicheskoy Literatury Politizdat", ovvero la casa editrice "Politizdat" faceva parte del Ministero della stampa e del Comitato di stato del Consiglio dei Ministri dell'URSS per editoria, poligrafia e il commercio dei libri nell'URSS, era anche responsabile per la censura. Aspetto, quest'ultimo che caratterizzò tutto l'ambiente editoriale totalitario nell'URSS. *Politizdat* aveva il monopolio per l'edizione della letteratura socio-politica, tra cui le opere di classici del marxismo, i materiali di congressi del partito e le riunioni plenarie del Comitato centrale, i documenti di partito, le relazioni e i discorsi dei leader del Partito comunista, di comunisti esteri ecc. *Politizdat* pubblicava anche la letteratura scientifica e didattica scientifica sul comunismo scientifico, la filosofia marxista-leninista, l'economia politica, la storia del paese e la storia del PCUS, l'ateismo scientifico, la politica estera dell'URSS.

Tabella: Campioni pubblicati dal "Politizdat" tra 1973 e il 1990

	1973	1977	1979	1980	1981	1985	1987	1988	1989	1990
Numero di libri e opuscoli, unità di stampa	398	375	389	403	375	413	346	354	337	297

Tiratura, migliaia di copie	108676	73600	69889,5	74451,7	98928,7	86238,6	87257,3	87019,5	58493,6	47240,3
I fogli stampati, stampe, mille	1431326	—	845460,7	882649,9	1020024	989206,2	1067812	1060014	872874,5	804963,2

Fonte: Sotsial'noye razvitiye SSSR: la raccolta statistica. Goskomstat SSSR, Informizdat, Finansy i statistika, 1990.

Gli obiettivi di media (stampa), secondo i propagandisti ufficiali erano formulati come segue:provvedere un'analisi approfondita delle tendenze e dei fenomeni della vita interna e internazionale; esprimere con chiarezza politica l'impegnoa garantire al popolo la profondità dei contenuti, la tempestività, la saturazione d'informazione, la "luminosità",provvedendo l'accessibilità alla stampa, alla televisione e alla radio.³¹⁷I giornali più importanti dell'URSS erano *La Pravda* - l'organo del partito, ossia un dipartimento esterno per la comunicazione e le relazioni al pubblico – *la Komsomolskaya Pravda* – media ufficiale del komsomol – e *Il Moskovsky Komsomolets*. La loro maggioreimportanza strategica consisteva nella comunicazione statale diretta, immediata e obbligatoria. Formalmente gli organi del potere fondavano i loromedia, i quali promuovevano un'agenda variata a secondo dalle loro attività. Per mantenere la conformità alla linea del Partito e l'integrità del comportamento della classe lavorativa, i giornali sfruttavano qualsiasi occasione per accennare all'appartenenza ideologica. Inoltre, la funzione della stampa era di stimolare i grandi successi di produzione e del raggiungimento degli indicatori economici dei lavoratori. Un compito, questo, che i mezzi d'informazione tenevano seriamente, ricevendo raccomandazioni dirette sui contenuti e sulle politiche editoriali riguardo ai fatti e alle storie riportati.

Attraverso la competizione avviene un campionamento attivo e mirato dei migliori casi dell'organizzazione aziendale, dei campioni del lavoro completamente nuovi. E in questo caso che ha rilevanza pubblica la concorrenza socialista, quando i migliori esempi di lavoro pubblico assumono un'importanza da campioni. Vi sono concentrate le soluzioni per risolvere i problemi economici, è accumulata l'esperienza di molti collettivi e il lavoro

³¹⁷Wojciechowski V.A. La Strategia economica e politica sociale del PCUS: Materiali didattici per gli studi dei materiali XXVII Congresso del PCUS e il congresso XXX della Bielorussia. Ekonomicheskaya strategiya i sotsial'naya politika KPSS: Metod. posobiye v pomoshch' izuchayushchim materialy XXVII s'yezda KPSS i XXX s'yezda KP Belorussii. Minsk, 1987.

*umano, prodotti sociali di risparmio di produzione. La stampa svolge in tal modo il compito cruciale per dirigere la propaganda e l'agitazione verso la possibilità di attuazione pratica del campione trovato nella vita, nella struttura economica della società. Così, la stampa funge da organizzatore per introdurre i modelli professionali nella pratica economica, cercando la legittimazione delle autorità pubbliche dei migliori modi per organizzare il lavoro collettivo.*³¹⁸

*Ogni manifestazione di buon senso economico, iniziativa, coraggio, è altamente istruttivo per tutti i dirigenti di produzione. Questo è il motivo per cui sono così preziose le notizie che raccontano le principali attività dei migliori dirigenti aziendali, su come nasce un piano audace e come viene implementato nel processo della gestione. Abbozzi suimigliori dirigenti addirittura contengono esempi specifici di intraprendenza socialista*³¹⁹.

Riportiamo qui un esempio indicativo, pubblicato nello studio delle particolarità dei media e della stampa sovietica nel giornale “la Bandiera di Lenin” (*Leninskoye Znamya*)– un esempio del materiale propagandistico, pubblicato nel 1981, è il questionario portato “*per capire meglio le tendenze dell'opinione pubblica*”:

La forma effettiva dell'influenza sulla formazione della coscienza economica dei lavoratori sono i questionari editoriali pubblicati nei giornali. Essi permettono una più profonda, più pienamente esplorare le tendenze dell'opinione pubblica e del suo sviluppo. Dal momento che il giornale è in grado di influenzare in particolare il numero di lettori. Così, il quotidiano "La Bandiera di Lenin" propose ai lettori un questionario di cinque domande:

1. *Ognuno di voi è coinvolto nell'attuazione dei piani quinquennali, approvati dal partito, da ciascuno dipende l'attuazione delle sue politiche interne ed esterne. In che modo è il tuo coinvolgimento nella decisione del compito nazionali stabiliti dal partito?*

2. *L'autorità del membro del partito è costituita da molte qualità che esprimono il suo atteggiamento verso la vita. Quale di loro, pensi, che rivela più chiaramente la posizione comunista?*

3. *"... Non essere contenti con l'abilità che abbiamo acquisito dalle esperienze precedenti, certamente andare oltre, a lottare per qualcosa di più, muoversi dai compiti più facili a quelli più difficili." Come cerca di eseguire questo mandato di Lenin personalmente, la vostra l'organizzazione del partito, e il vostro collettivo?*

4. *In quale evento, fenomeno della vita, atto degli ultimi anni, più chiaramente si vede la manifestazione dei principi del morale comunista?*

³¹⁸Dostovalov Y.L. Il lavoro. L'uomo. La piatsiletka. *Trud. Chelovek. Pyatiletka*, 1987. P. 15.

³¹⁹La Stampa del Partito e piano quinquennale. *Partiyaya pechat' i pyatiletka*. P. 43.

5. *Quanti dei vostri compagni comunisti servono da esempio nell'attitudine al lavoro, al servizio sociale, alla comunità?*³²⁰

3.4.2. Le caratteristiche della legittimità sovietica

Abbiamo fatto un tentativo per ricostruire il modello sociale sovietico dal punto di vista della struttura istituzionale delle politiche sociali, più concretamente, la previdenza e i servizi sociali. Riguardiamo i livelli di legittimazione nell'URSS vediamo i seguenti: legittimazione nella prospettiva delle repubbliche sovietiche federate (1) e la legittimazione nella prospettiva dei cittadini sovietici (2). Quelli potrebbero essere considerati i destinatari della retorica legittimante del sistema ideologico-propagandistico dell'URSS. Quale sarebbero, a questo proposito, i fattori deterrenti per entrambe le categorie dei destinatari? Rispondendo a questa domanda, potremmo far luce a come potrebbe essere definite la legittimazione sovietica.

Innanzitutto, la legittimità sovietica venne predefinita ed istituzionalizzata dal sistema economico e di programmazione economica. L'economia di comando pianificata, con una programmazione centralizzata, contribuiva alla coesione economico-sociale dei territori, regioni autonome e repubbliche della federazione socialista multinazionale. Così, fu creato un ambiente economico *dicodependency* tra le diverse parti non aventi molto in comune, in cui le risorse vennero distribuite da un singolo punto. E i mezzi di produzione furono riallocati tra le aree eterogenee con caratteristiche incompatibili con le attività economiche imposte dall'URSS. Ad esempio, un paio di cotonifici era stata costruita in Bielorussia. Priva di risorse naturali per il settore tessile, la Bielorussia acquistò la fama del "reparto di montaggio sovietico" per causa di numerose aziende d'ingegneria costruite sul suo territorio. Così, lo Stato stabilì un sistema istituzionalizzato di fedeltà anche economica alla leadership politica nelle parti costitutive dell'Unione. Allo stesso modo, nel quadro delle repubbliche - la subordinazione e la dipendenza reciproca, era accompagnata dalla dipendenza dal finanziamento centrale. Questa sarebbe anche la caratteristica del modello sociale sovietico e comporrebbe il primo livello di legittimità.

³²⁰La Stampa del Partito e piano quinquennale. *Partiynaya pechat' i pyatiletka*. Citato da *Leninskoye znamya* (La Bandiera di Lenin), anno 1981.

Il secondo livello di legittimazione– dalla prospettiva di popolazione. Si tratta di costruzione di identità socialista e la costruzione di una comunità senza confini nazionali e etnici – infatti, il grado di internazionalizzazione nelle università sovietiche era abbastanza sorprendente. Il nuovo uomo sovietico viene con tanta cura monitorato dalle apposite istituzioni sociali, dal partito, sindacati e dalla comunità in generale.

Da un lato, il fattore etnico-nazionale e l'esistenza nelle condizioni di uguaglianza delle nazioni e etnie, una coabitazione dei popoli – ovviamente, con la nazione russa essendo sempre positivamente discriminata. Dall'altro lato, la popolazione e la creazione del nuovo uomo sovietico, libero dalle particolarità religiose, nazionali, un uomo universale.

Ancora il XXIV Congresso del PCUS ha notato che abbiamo stabilito ed è diventato realtà, una nuova comunità storica di persone - il popolo sovietico. Una nuova comunità storica ha un unico territorio formato dai territori delle repubbliche dell'Unione. Ogni Repubblica federata, come stato sovrano, ha un proprio territorio. I confini tra repubbliche dell'Unione all'interno dell'URSS perdendo sempre più la sua importanza precedente, perché tutte le nazioni abbiano uguali diritti, la loro vita è costruita su una base socialista unificata. Questo non significa negare la scomparsa dei confini nazionali. Stiamo parlando della perdita di valore precedente dei confini tra repubbliche sovietiche in senso politico. Dal punto di vista etnico, questi confini continuano a svolgere un ruolo significativo.³²¹

Unificazione delle classi. La conformità ai principi socialisti di fronte alla quasi illecita non-aderenza ai valori dell'URSS, oltre al processo di ricostruzione delle classi sociali– intellettuali come una nuova risorsa di *advocacy*.

Il socialismo sviluppato è caratterizzato dalla rapida crescita del numero di intellettuali. Ora nel paese ogni quattro lavoratori è associato principalmente con il lavoro mentale. Il ruolo sempre più importante svolto dalla intelligenza e nella produzione di materiali e in tutta la società. Dal 1965-1975 gli impiegati con istruzione superiore e secondaria sono aumentati da 16,8 a 22,7 milioni di persone. Nel 1976 il numero di lavoratori manuali hanno rappresentato 36 milioni di persone, ovvero il 22,4% della popolazione. <...> L'intelligenza sovietica viene rifornita soprattutto tra gli operai e i contadini. Nella sua composizione, è la carne e il sangue dei lavoratori, ed è giustamente chiamata intelligenza genuina popolare. I suoi interessi fondamentali coincidono con gli

³²¹La politica sociale del PCUS nel 10° piano quinquennale: due mondi - due politiche sociali. Sotsial'naya politika KPSS v 10-y pyatiletke: dva mira - dve sotsial'nyye politiki. Citato da: Leonid Brezhnev. Nel cinquantésimo anniversario dell'URSS. M. Politizdat 1973. P. 20.

*interessi dei lavoratori e dei contadini. L'unità di questi interessi si esprime anche nella loro visione del mondo comune. Il marxismo-leninismo è diventato l'ideologia di tutto il popolo. Gli intellettuali, operai e contadini hanno un comune partito politico – il Partito Comunista, che ha assorbito tutti i gruppi sociali.*³²²

Avviene la professionalizzazione dell'attività politica, la costruzione di un modello corporativo con le organizzazioni sindacali, giovanili e di comunità integrate nel sistema del partito centrale. Il fattore di collegialità delle decisioni approvate va giustificato dalle elezioni al Consiglio dei deputati del popolo, che, però, non è indicativo della ripartizione dei poteri nel sistema politico. La formazione dell'identità del nuovo uomo³²³, l'urbanizzazione che spinge un radicale re-design demografico, le infrastrutture la cui costruzione richiede sforzo da parte dei lavoratori e viene propagandata largamente e il nuovo consumatore sovietico (che sa consumare i beni proposti dal nuovo modello di socializzazione intorno ai valori di comunismo e lavoro comunista, avvalendosi di essi con facilità) sono gli elementi costruttivi della legittimazione. Le politiche sociali, rispettivamente –un mezzo per provvedere alle risorse umane – sono i mattoni del sistema di fedeltà, che con grande efficacia fornisce un maggiore livello di consenso sociale. La migrazione e l'alto livello di internazionalizzazione in Unione Sovietica possono essere considerati come fattori fondamentali di legittimazione del potere sovietico.

La Tradizione sovietica è considerata da Lane come un'indispensabile fonte di legittimità. Dalla prospettiva di legittimità del potere di Weber, la legittimità tradizionale, razionale e carismatica, il carattere di legittimità sovietica viene dibattuto da vari studiosi, i quali si riferiscono a diversi aspetti. Come sottolinea Lane, parlare di legittimità carismatica era possibile nei tempi di Vladimir Lenin, una figura centrale con una forte personalità, stimata nell'ambiente comunista di allora, mentre nelle cadenze successive della presidenza del PCUS – con, ovviamente, delle variazioni tra autoritarismo e totalitarismo – il carattere di legittimità matura verso una forma di legittimità tradizionale.

³²²La politica sociale del PCUS nel 10 ° piano quinquennale: due mondi - due politiche sociali. Sotsial'naya politika KPSS v 10-y pyatiletke: dva mira - dve sotsial'nyye politiki. P.14.

³²³La politica sociale del partito comunista - un potente strumento per la formazione del nuovo uomo, l'approvazione del modo socialista di vita. Sotsial'naya politika KPSS – moshchnoye sredstvo formirovaniya novogo cheloveka, utverzheniya sotsialisticheskogo obraza zhizni. Mosca, 1987.

*It is quite obvious that the present Soviet leadership is not subject to such revolutionary impulses. We must not be deceived in this respect by the regularly recurring efforts to build up Soviet leaders as possessing exceptional qualities. This does not make them 'charismatic' in the Weberian sense but, on the contrary, is founded on deeply conservative value orientations.*³²⁴

Quali sarebbero le tradizioni di uno stato appena nato? Il PCUS attraverso la sua rete propagandistica e di organizzazioni di coinvolgimento riuscì a produrre un sistema di riti simbolici che l'uomo sovietico attraversava durante il proprio percorso sociale.

*The rites of initiation, such as into the Pioneers, the Komsomol, the working class, the army, into citizenship (the passport ritual) and also into labour collectives, all tend to be replete with representative ritual, i.e. ritual which is a dramatic reconstruction and celebration of the past. This past is not always and rarely only the revolutionary past but also the period of the Great Patriotic War and a less clearly defined labour tradition. Thus there are on most occasions three heroes present, representing the past: an old Bolshevik (preferably one who had some personal contact with Lenin), a War hero and a hero of labour. They resurrect the past in recounting their memories, illustrated by old film materials, recordings, symbolic attributes, etc. When these heroes transmit to the young initiands their new insignia, membership cards, tools or whatever, they also pass on the "relay staff" of traditional values from one generation to the next. Initiation usually occurs in a place connected with one of the 'holy traditions': at the local Lenin shrine, at a War monument or at some other "place of glory".*³²⁵

Fin alla nascita, con l'obbligatoria iscrizione al registro di stato civile, si è iscritti a qualcosa come le diverse organizzazioni, quali i pionieri (prima di essi – i cosiddetti “ragazzi di ottobre”, *oktyabryata*), Komsomol. Iscrivere ai sindacati, ricevendo il primo carico lavorativo era considerato un onore, anche come avere un libretto di lavoro. Il simbolismo e una sempre molto sacra attitudine all'aspetto formale, quello protocollato, firmato e timbrato, aveva nell'URSS un ruolo importantissimo. Tale simbolismo insieme alla sacralizzazione dello sforzo del popolo sovietico, le vittorie di ogni giorno nella guerra con un nemico immaginato dall'apparato propagandistico, era lodato dalle autorità, dal partito, dai sindacati, proponendo una replica e un'escalation di messaggi auto-referenziali, cui la storicità non richiedeva secoli, ma solo di alcuni decenni.

Although it is common knowledge that patriotism has become a very strong force in Soviet society, it is perhaps not sufficiently appreciated to what extent it now takes

³²⁴Lane, C. (1984). Legitimacy and power in the Soviet Union through socialist ritual. *British Journal of Political Science*, 14(02), 207-217. P. 211

³²⁵Idem. P. 213

*precedence over the revolutionary tradition. This development has certainly not become codified in official pronouncements on ideology of the patriotic tradition there has occurred the rise of a potent new symbol – the Eternal Flame.*³²⁶

Un altro aspetto di simbolismo giace nella struttura politica e del partito dell'URSS. Il Politburo – organo responsabile per la concettualizzazione del corso del partito e per le principali politiche pubbliche godeva di un potere simbolico, anziché pratico e funzionale. Il Politburo era un circolo di élites con identità autoreferenziale, una guida ideologica, un custode della tradizione rivoluzionaria. Tale simbolismo delle autorità era parallelo alla quotidianità sovietica, la quale si incrociava con

Striving towards the goal of communism may still be an appropriate device for creating cohesion within the political elite but it no longer suffices to integrate those functional elites basing their position on professional achievement. It is even less likely to be a basis for legitimacy as far as the general population is concerned. The goal of a communist society is too vague, abstract and distant to provide an impetus for action for the mass of Soviet citizens.

I leader sovietici successivamente Lenin, continuarono a sacralizzare il ruolo del PCUS e i suoi congressi, instaurarono la stabilità del sistema politico in vari modi, ma mai più la legittimità sovietica dai tempi di Lenin assunse carattere carismatico. Anzi, la mancanza del carisma dei leader successivi avrebbe provocato sempre più crescente ostilità tra loro con la necessità di introdurre la terza dimensione legittimante (a parte la legittimità del centro verso repubbliche sovietiche e negli occhi di cittadini) – quella di convincere il corpo ideologico del Politburo nella propria affidabilità e fedeltà agli ideali del PCUS. Questa era una dimensione sostanziale per non perdere il potere, ma anche il peso politico. La stessa medesima dimensione legittimante era la causa dello sterminio tra le élites negli anni di Stalin, famoso per una diffidenza sanguinosa. Mentre per i cittadini era creata una ben pensata infrastruttura di conformismo e obbedienza accompagnata dalla varietà di riti di aderenza. Infatti, Lane nota che i riti, destinati alle masse, non si appellavano alle nuove élites del partito. La terza dimensione di legittimazione, la legittimazione tra le élites, persiste solo nei sistemi autoritari, mentre nei sistemi con il cambiamento democratico e regolare del potere, sono i cittadini a essere coinvolti nella legittimazione durante il momento elettorale, ma anche nel corso del processo decisionale, se i meccanismi partecipativi e procedurali presentano tali opportunità.

³²⁶Lane, C. (1984). Legitimacy and power in the Soviet Union through socialist ritual. *British Journal of Political Science*, 14(02), 207-217. P. 214.

Besides strengthening the legitimacy of the Soviet system and political elites by emphasising the traditional nature of their authority, the new system of ritual also serves to stabilize power relations in other ways. It functions to disguise conflicts of interests between elites and various social groups and keeps them latent. Ritual accomplishes this by transmitting definitions of social relations made by political elites which structure the perception of social reality by those who take part in ritual performances. For example, the rite of initiation into the working class tries to bridge the gap between the role the working class plays in official ideology and its actual role in society which falls far short from that of the 'new ruling class'. Ritual provides a model for social relations, which is more easily accepted by those who perform it than is political socialization of the conventional Soviet kind. ³²⁷

Le tre dimensioni della legittimità sovietica nella loro funzionalità e praticità appaiono tangibili, ben definite e comprensibili. Mentre, se osserviamola legittimità sovietica dalla prospettiva sociale, si apre un nuovo strumento di analisi, quello umano. Dalla terza dimensione legittimante sovietica derivai due gruppi di destinatari che si interseca, i consumatori del discorso sovietico – i popoli, le nazionalità e i gruppi etnici (1) e i lavoratori, cosa che in sostanza equivale nell'URSS al fatto di possedere cittadinanza sovietica (2).

Un alto livello di simbolismo, di comunicazione universale, semplificata e rivolta a ognuno, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, copre tutti i temi, dove la dimensione sociale, il welfare e i piani quinquennali sono soprattutto lodati e sottolineati, sebbene rappresentino direttamente il recipiente del discorso socialista. Trasmettendo un discorso assai ricco di promesse sociali, il sistema sovietico era caratterizzato da un patto sociale, con benefici materiali e simbolici (rispetto, la posizione sulla scala sociale, accesso alle risorse e alle autorità) distribuiti ai soci leali. Quindi, non sono né riti, né il discorso propagandistico a costituire la forza guida della legittimità sovietica.

Analizzando le logiche legittimanti dell'Unione sovietica, Jan Pakulski, introduce il concetto di “quasi legittimità”, che è in realtà una specie di compromesso tra la metodologia di legittimità proposta da Weber e le particolarità e gli strumenti di conformità o di sottomissione, tipici nei modelli socialisti. I sistemi autoritari, con il ruolo dominante del partito nelle condizioni di assenza di competitori politici, sia per via ideologica, sia per via della loro eliminazione fisica, sono in grado di produrre un'opinione o modello alternativo.

³²⁷Lane, C. (1984). Legitimacy and power in the Soviet Union through socialist ritual. *British Journal of Political Science*, 14(02), 207-217. P. 216.

In tal modo, gli attori politici dominanti hanno una libertà incondizionata nel processo decisionale. Pakulski rileva che questa “quasi legittimità” è priva della validità normativa non costretta (*unconstrained normative validity*)³²⁸, ovvero la capacità in qualsiasi periodo di tempo e da qualsiasi fonte di giustificare il sistema sociale, o, parlando più concretamente, il modello di stato e del sistema sociale. Quindi, la norma ampiamente riconosciuta da tutti i membri della comunità politica viene giustificata senza doverne spiegare le radici e condizioni. Mentre la “quasi legittimità” di Pakulski risulta costretta e condizionata dai prerequisiti sociali, politici, molto spesso economici, i quali garantiscono la sostenibilità del sistema provvedendo all’accordo interno e alla stabilità. Appena le condizioni, come è accaduto durante il crollo del sistema sovietico, cessano di sostenere il bilancio, la legittimità insieme all’obbligo non detto di far parte del sistema, sparisce.

“Tolleranza condizionata” è il termine che Jan Pakulski suggerisce per descrivere nel modo più appropriato le società del tipo sovietico. Dopo esser stati applicati la teoria di autorità legittima di Max Weber al sistema sovietico, i quattro tipi definiti da Weber risultano difficilmente applicabili alle comunità con le seguenti caratteristiche.

Non sono tangibili le alternative politiche per quando eliminate dal campo politico, priva la presenza di gruppi d’interessi alternativi (1). Non è un sistema di tipo carismatico per quanto il carisma dei leader sovietici non si fondi su un gruppo limitato di persone al potere, ma gode un approccio onnicoprente e di massa (2). Non essendosi basate sui valori tradizionali, le autorità sovietiche non potrebbero essere qualificate legittime del tipo tradizionale, il quale, secondo Weber, è più adatto a descrivere le autorità legittime nelle monarchie tradizionali. Anche se le autorità sovietiche ricorrono in parte ai valori tradizionali, simboli e retorica nazionali per farne uso negli scopi ideologici, i mezzi tradizionali nel senso più comune del termine – la famiglia e la religione – rimangono trascurati, provando un alto livello di negligenza.

*Soviet-type societies do not seem to represent a traditional type of legitimacy. They may be more accurately characterized as largely anti-traditional modernizing societies, in which policies are determined by rulers, who enforce social change from above and who - using national rhetoric - impose their power on largely unwilling populations.*³²⁹

³²⁸Habermas, J. (1973) La crisi della razionalità nel capitalismo maturo. Editori Laterza, 1982.

³²⁹Pakulski, J. (1986). Legitimacy and mass compliance: Reflections on Max Weber and Soviet-type societies. *British Journal of Political Science*, 16(01), 35-56. P. 44.

Analizzando le caratteristiche dell'ubbidienza di massa nell'URSS, Pakulski nota che i sistemi di coinvolgimento ideologico-politico ed economico sono strettamente legati e non vanno distinti, gli elementi della legittimità sovietica vengono nominati *costi e benefici*:

*The two aspects of the compliance-generating mechanisms - costs and benefits - are difficult to separate in Soviet-type societies, since almost every important aspect of human life, including employment (especially in managerial or supervisory positions), housing (especially living in a big city), access to scarce consumer goods, travelling abroad and using special medical services, is subject to approval by the authorities - approval that may be withdrawn in case of dissent. Such withdrawal, as well as the granting of certain "rights" and privileges, can dramatically alter one's life chances, and that makes the regulated aspects of social and economic life a very effective instrument of political control.*³³⁰

Altrettanto, l'autore estrapola il medesimo approccio sui paesi alleati del Patto di Varsavia e sostiene la crisi di legittimità nei paesi alleati al Patto di Varsavia, l'ubbidienza di massa fu posta sotto questione nel momento in cui la sostenibilità economica e le sovvenzioni provenienti dall'URSS non potevano più mantenere le promesse politiche alle élites nazionali. La validazione normativa dei regimi dell'Est Europa con un informale controllo delle élites politiche dall'URSS era possibile innanzitutto grazie agli aiuti allo sviluppo e le reti di distribuzione economica. Inoltre, i meccanismi e l'infrastruttura di mercato vengono nominati i principali fattori in grado di influenzare i processi legittimanti di una comunità politica (*"The 'invisible hand' of market and tradition has been replaced by the 'visible hand' of party agencies"*³³¹). L'importante è che le logiche legittimanti basate sulle pratiche amministrative consolidate nella comunità siano trasparenti e comprensibili per tutti gli aderenti; inoltre, le pratiche amministrative sono in grado di abbagliare non solo il carisma legittimante, ma anche la tradizione in certi casi. Mentre nel regime sovietico la dimensione amministrativa, pur essendo di una forte subordinazione e con un certo grado di comprensibilità, diventa una piattaforma che va in parallelo con il sistema del partito. Più di questo, Pakulski sostiene che per quanto non sia possibile garantire l'ubbidienza di massa attraverso il sistema di soppressione politica e per mezzi amministrativi, iniziano ad operare i meccanismi della tolleranza condizionata. Quindi, le misure della costruzione dell'identità sovietica, i mezzi di garantire coinvolgimento onnipresente e partecipazione della nuova

³³⁰Pakulski, J. (1986). Legitimacy and mass compliance: Reflections on Max Weber and Soviet-type societies. *British Journal of Political Science*, 16(01), 35-56. P. 49.

³³¹ Idem. P. 54.

comunità e, infine, il discorso non sono gli unici fattori della legittimità sovietica, mentre le fondamenta principali di essa si fondano nella tolleranza condizionata: *Ideological pronouncements do constitute an important element in the Soviet political culture, but it is debatable whether they play any important role in validating the rule of the party-state elites.*³³²

Quindi, la tolleranza condizionata (*conditional tolerance*) di Jan Pakulski è un prerequisito del regime sovietico. Comunque, per quanto non siano ben chiari i criteri per cui definire la tolleranza condizionata, né sono chiari gli attori di legittimazione condizionata, non risulta possibile verificarne l'effetto. Inoltre, la legittimazione nei sistemi complessi, anche se con una verticale molto stretta, persiste in una molteplicità di legami tra il centro e le unità federate, le élites di diversi livelli. Anche la burocrazia, che nel quadro di Weber, è un elemento fondamentale e autosufficiente per l'efficienza di un sistema politico, nell'URSS non è autosufficiente, per facendo parte di un modello corporato.

Non negando il fatto che la legittimità sia un concetto multidimensionale e complesso, molto dinamico e relativo, Pakulski evidenzia un cambiamento nell'approccio alla legittimità sovietica:

*While through the 1950S the emphasis was placed on identifying various "totalitarian" mechanisms of mass coercion and manipulation, the apparent stability of the Soviet system led to increasingly frequent suggestions that it involves legitimate authority. The basis of this alleged mass legitimacy has been seen, in line with the Weberian typology, in the recognition of the rules regulating operation of the party-state machinery as valid in the charismatic qualities of political leaders, in tradition (both national Russian and "revolutionary"), and in the acceptance of goals (communism, socialism) identified with the leadership.*³³³

In questo passaggio notiamo un concetto indispensabile per la definizione e pratiche della legittimità – il concetto di crisi, ovvero dell'apparente stabilità che facilmente si può evolvere in crisi – economica, sociale, del sistema in generale. Ciò logicamente accade durante la metà degli anni '80.

Le logiche di promozione sulla scala sociale nell'URSS non erano basate né su meriti oggettivi, né trasparenti, mentre nel tipo legale-razionale di Weber il funzionamento

³³²Pakulski, J. (1986). Legitimacy and mass compliance: Reflections on Max Weber and Soviet-type societies. *British Journal of Political Science*, 16(01), 35-56. P. 45.

³³³Idem. P.39.

burocratico di un sistema sociale (il tipo ideale) era prevedibile e autosufficiente dal punto di vista della governabilità. L'uniformità delle regole del gioco permetteva di giustificare il sistema sociale e lo rendeva legittimo. Mentre il sistema sovietico di reclutamento, prima nelle scuole superiori del partito, e dopo nelle cariche dirigenti, rispecchiava una stratificazione sociale molto drastica. L'accesso alle riserve del personale dirigente del partito anche al livello locale, era molto condizionato dalla fedeltà politica e dall'aderenza al programma del partito. Ma non solo. Appena si è inclusi nell'elenco dei dirigenti, anche i membri di famiglia cominciano a godere delle preferenze materiali a prevalenza simbolica.

*After all, Soviet-type societies lead the field in organizing "spontaneous" mass rallies and meetings. But most of these ritualized activities reveal their artificial nature after each succession crisis, when (with few exceptions) beloved leaders turn in a matter of months into "deviationists" and "tyrants".*³³⁴

Comunque, alcuni sovietologi notano una scarsa strettezza della tolleranza condizionata, ossia un verosimile accordo politico. Il giubileo di Lenin, così come il 50° anniversario dello Stato sovietico, non è assiduamente frequentato e applaudito dai cittadini, che dimostrarono un'indifferenza, con un filo di correttezza politica richiesta dal regime. Mentre alcuni, studiando la letteratura e i testi di saggistica del dissenso definiscono altri temi tra cui:

*It is the Communist party's commitment to the achievement of a utopian end-state of political development (that is, communism) that distinguishes the system's legitimacy from that of the noncommunist polities. When the stage of communism is attained, the dialectical tensions and contradictions between the polity's developmental base and the superstructure of its values, beliefs, and ideologies reach an equilibrium.*³³⁵

Le questioni di una mancante legittimità politica nell'URSS riguardano nella prospettiva dei testi dei dissidenti sovietici e del movimento informale del cosiddetto *samizdat* – l'editoria dilettantistica autofinanziata e autoprodotta, illegale, dalle iniziative locali degli intellettuali – giornalisti, letterari, scienziati.

Il modello di legittimazione attraverso la comunicazione e il monopolio per la riproduzione di informazione e conoscenza – è un'altra caratteristica chiave della

³³⁴Pakulski, J. (1986). Legitimacy and mass compliance: Reflections on Max Weber and Soviet-type societies. *British Journal of Political Science*, 16(01), 35-56. P. 42.

³³⁵Tokkes R.L., *Dissent: the Politics for Change in the USSR*. In: *Soviet Politics and Society in the 1970s*. P.3

legittimità dell'URSS. Jurgen Habermas nella sua teoria dell'azione comunicativa sostiene che essa sia la fonte primaria di qualsiasi azione di uno stato, governo, comunità politica organizzata o semiorganizzata. Destinatario di tale comunicazione viene predefinito e messo sul primo piano della sceneggiatura. Ancora una caratteristica della legittimità sovietica è rappresentata dall'universalità e dal carattere onnicomprensivo di partecipazione politica, applicata ai lavoratori con una certa perseveranza nelle raccomandazioni. Parlando senza i termini diplomatici, ognuno per sua scelta a rischio di perdere il posto di lavoro (se non la vita accadeva negli anni '30), essendo lo Stato l'unico datore di lavoro su tutto il territorio, avrebbe potuto non partecipare alle elezioni di ogni livello. Comunque, le scelte erano limitate già di partenza, dall'input del sistema politico, che per candidarsi alle elezioni bisognava essere promossi sia dal collettivo, sia dagli organi locali o regionali del PCUS, quindi rendendo impossibile candidature al di fuori del sistema totalitario dell'URSS.

Il dominio del personale viene sostituito dal collettivo, cessa di esistere la *privacy* nel senso in cui la comprendiamo oggi, gli istituti familiari vengono parzialmente sostituiti dalle strutture statali ed ideologiche, persistono molteplici meccanismi di interferenza nella vita privata del cittadino-lavoratore (il cosiddetto tribunale dei compagni, per esempio). Come sostiene Lane:

*The new ritual consciously utilizes the strong ties of solidarity towards the small local collectives and tries to rechannel them towards the large and more impersonal political collective.*³³⁶

Attraverso il welfare sovietico, come sostiene Madison, il collettivismo persiste e allarga la propria influenza sul dominio individuale e privato del nuovo cittadino sovietico. Mentre le logiche di partecipazione sostituiscono qualsiasi iniziativa privata, per quanto l'infrastruttura del coinvolgimento è disegnata e imposta in anticipo per servire gli alti scopi del regime di lavoro:

The collectivist philosophy of the Soviet regime is the best exemplified in the welfare system's use of small groups to influence the individual. Less successful has been the use of community participation. On the one hand, social participation by large groups is facilitated by the fact that it contributes to the drive for modernization that is an unmistakable feature of Soviet culture. On the other hand, such mass participation is

³³⁶ Lane, C. (1984). Legitimacy and power in the Soviet Union through socialist ritual. *British Journal of Political Science*, 14(02), 207-217. P. 216.

hindered by social stratification – an equally prominent feature of the Soviet social scene.
337

l'indebolimento dei legami familiari era caratteristico della nuova società sovietica negli anni '20-'40, mentre dopo la Seconda guerra mondiale un paese demograficamente devastato non poteva più negare l'importanza della politica familiare. Appunto in quei tempi, l'attitudine alla donna cambia con un maggior riguardo verso il femminile, mentre prima sul primo piano era posta principalmente la donna-lavoratrice.

Corporatismo statale dell'articolazione degli interessi politici nell'URSS potrebbe essere definito un'altra caratteristica notevole del sistema politico sovietico e un fattore indispensabile della legittimità sovietica. L'importante è che lo Stato, avendo incorporato tutti gli interessi in un unico sistema, non rappresentava che alcune tracce di un eventuale conflitto degli interessi, mentre il consolidamento delle elites avrebbe potuto mettere in dubbio l'assenza stessa dei conflitti d'interesse, dovuto alle poco trasparenti logiche decisionali nell'assegnazione agli incarichi più importanti (con l'esclusione dal Politbiuro), l'introduzione nell'elenco dei candidati nei membri del Politbiuro, che rappresenta un insieme delle elites con il principio decisionale di unanimità.

Interest articulation in the Soviet Union occurs in a context different from that of associational interest groups in more pluralist societies. Professional opinion of experts is sought by the leadership especially when be divided on specific issues. ³³⁸

Uno dei più noti esempi del conflitto d'interesse nell'interno della *nomenklatura* sovietica è quello legato all'approvazione della nuova Costituzione del 1977, la quale era discussa per 10 anni senza un accordo tra le elites coinvolte.

Interest articulation in the Soviet polity is more effectively exercised if it can be equated with the public interest and with the professed goals of the Party. Yet the essence of Soviet politics cannot be understood in terms of the interaction (conflict and collaboration) of associated interest groups. Issues rather than organized groups are at the core of Soviet interest articulation. <...>The central apparatus of the Party remains the ultimate aggregator of interests in its self-defined role. It does not perceive this role as being that of

³³⁷ Madison, B. Q. (1968). Social welfare in the Soviet Union. Stanford University Press. P. 229.

³³⁸ John S. Reshetar. The Soviet Polity. Government and Politics in the USSR. Harper&Row, 1989. P.222.

*a mere broker acting as an intermediary. The Party has its own agenda and perception of the public interest.*³³⁹

Come sostiene John Reshetar, l'articolazione degli interessi e dei gruppi d'interesse nell'URSS dipende da come uno definisce il gruppo. Una contrastante competizione per le risorse tra diverse istituzioni dell'URSS accadeva nel quadro, dove sono collocati il Partito, la burocrazia governativa e i ministeri, come anche i servizi segreti e il Gosplan, responsabile per la programmazione economico-sociale. Comunque, dall'esterno il conflitto non può essere definito e articolato per quanto il sistema appare come monolitico e consolidato nell'ideologia del Partito.

Parlando dei legami tra il modello sociale sovietico e il sostegno politico, andrebbe citato anche il concetto della "lotta", molto abitudinale nell'apparato retorico della propaganda sovietica. In altre parole, senza una continua lotta al potere, agli indicatori economici, era difficilmente immaginabile il benessere del lavoratore sovietico. L'importante è che il concetto della lotta si estrapoli anche sulla coscienza e sul mondo interno dell'individuo, che viene obbligato ad eradicare qualsiasi tipo di pensiero maligno verso lo stato sovietico, il Partito e la comunità. In questo quadro semantico, la politica sociale in tutte le sue misure venne presentata dalle autorità come un dono, se non una benedizione, per gratificare lo sforzo nella lotta al comunismo.

Come sottolinea Bernice Madison, le politiche sociali, e più generalmente parlando, il welfare sovietico e la dimensione sociale, erano destinate a conciliare il futuro con i sogni del comunismo, di giustizia sociale e di benessere onnipresente con il presente con i suoi dolori, con le sue miserie, privazioni, sacrifici e disagi momentanei:

*Social welfare has shown the importance of present in the view of future-oriented needs as well as the importance of feelings, desires, and impulses that are not clearly in line with the social concept of "success" toward which everyone is expected to strive.*³⁴⁰

Quindi, nel tentativo di fare un'analisi abbastanza generica del modello sociale sovietico, vediamo che il coinvolgimento personale, di tutti i cittadini sparsi per un territorio enorme, multietnico e multiconfessionale, era essenziale non tanto per garantire il sostegno

³³⁹ John S. Reshetar. *The Soviet Polity. Government and Politics in the USSR.* Harper&Row, 1989. P. 223.

³⁴⁰ Madison, B. Q. (1968). *Social welfare in the Soviet Union.* Stanford University Press. P. 230.

politico, ciò che si prevedeva da altri mezzi più specifici, ma era un mezzo indispensabile soprattutto per la crescita economica, per i processi d'industrializzazione e modernizzazione, che richiedeva un'intransigente partecipazione da parte di ognuno. Quindi l'atto legittimante avveniva attraverso la promessa del futuro comunista che richiedeva, però, uno sforzo personale nel frattempo.

La legittimazione dell'URSS avveniva anche dall'esterno. Attraverso la rete dei partiti comunisti in molti paesi del mondo, tra cui l'Italia, l'URSS riusciva a mantenere i contatti con alcuni paesi dell'Europa Occidentale. Inoltre, negli anni '70 l'URSS aveva lanciato un programma degli aiuti allo sviluppo ai paesi africani, mentre il continente africano, anche come il Medio Oriente mantenevano uno status informale del campo di battaglia ideologico con l'Occidente. Le proclamazioni di dover radunarsi contro il male imperialistico erano abituali per gli addetti del sistema, l'idea dell'Internazionale e del contributo delle autorità e tutto il popolo sovietici nell'arena internazionale sono ripetutamente replicati:

*Un importante passo avanti nel rafforzamento dell'unità internazionale dei comunisti sui principi del marxismo-leninismo è stata la Riunione dei partiti fratelli nel 1969, per celebrare il 100° anniversario della nascita di Lenin. La riunione del Partito comunista e l'anniversario di Lenin, ancora una volta dimostrano la vitalità della dottrina marxista-leninista, provocando una nuova ondata di attività dei partiti fratelli nella lotta per l'interesse della classe operaia e tutte le persone che lavorano per la pace, la democrazia e il socialismo.*³⁴¹

L'idea dell'integrazione socialista internazionale era nata appunto per contrapporre un nuovo progetto politico globale ai processi dell'integrazione regionale, alle idee dell'Europa unita in un unico mercato, al quale si univano più attori per accogliere nel 1974 anche il Regno Unito guidato dalla Signora Thatcher.

Negli studi odierni delle relazioni internazionali, inclusi quelli dedicati al regionalismo comparato persistono e sono realizzati con successo partendo dall'idea di studiare la diplomazia da diverse prospettive specialistiche, come la scienza, lo sport, la lotta alla tratta umana, alla criminalità organizzata internazionale, al commercio delle armi. Tali studi appaiono molto utili se si vuole guardare i rapporti tra gli avversari ideologici nel

³⁴¹E.N. Zakhvatayeva, G.A. Kalinina, E.M. Rusakova. XXIV Congresso del PCUS e le sue soluzioni. *XXIVS'yezd KPSS i yego resheniya XXIV*, Minsk, 1972. P.17.

profilo specialistico, come la cooperazione per lo sviluppo spaziale in cui l'URSS fece molti progressi. Anche gli studi sulla diplomazia del movimento olimpico mondiale si stanno allargando, dato che i casi studio delle relazioni internazionali odierni rivelano tanto materiale originale per tale tipo di analisi.

CONCLUSIONI

Nel corso della ricerca abbiamo ricorso a diverse metodologie: dall'approccio storico istituzionale agli strumenti dell'economia politica, della teoria politica e gli studi di democrazia, alla teoria della comunicazione e dell'azione comunicativa di Jurgen Habermas, dalle scienze internazionali agli studi dell'europeizzazione. Muniti del metodo della ricerca sociale empirica – svolta attraverso interviste semi-strutturate con gli esperti – abbiamo concettualizzato il caso dell'Ue e la legittimità sovranazionale, dal punto di vista dell'accettazione, della conoscenza, approvazione e sostegno dei cittadini nell'ambito delle politiche sociali. Il tentativo di approcciare la legittimità delle unità sovranazionali dalla prospettiva della teoria politica, anziché degli studi sull'europeizzazione si è concluso con l'applicazione della metodologia dell'analisi del discorso e della comunicazione, come la più adatta per individuare le fonti della legittimità dell'Ue. Le specificità del sistema politico, integrate nello scheletro comunitario, non permettono di parlare di un nesso tra il sistema sociale e quello politico-amministrativo, secondo la definizione di Jurgen Habermas nel suo "La crisi della razionalità nel capitalismo maturo".

Volendo in qualche modo sintetizzare le logiche legittimanti i sistemi complessi multinazionali e sovranazionali, abbiamo evidenziato tali caratteristiche in regimi pluridemocratici come l'Ue, ma presenti anche in altre unità regionali e sovranazionali del genere, e nel regime autoritario o totalitario multinazionale federativo che è stato l'URSS. Ci siamo soffermati sulle radici storiche dei due modelli sociali (1), sul tipo di consenso che hanno elaborato (2), sugli obiettivi della comunicazione (3), e abbiamo prodotto alcune osservazioni generali sulle logiche legittimanti relative al modello sociale (4).

Siamo partiti dal presupposto che entrambi i sistemi, che abbiamo analizzato in una prospettiva storico-istituzionale, abbiano tentato di legittimare se stessi nei momenti critici, quando l'integrità di tutto il sistema mancava di feedback da parte dei beneficiari, ossia i cittadini. La nostra ipotesi è basata sui risultati teorici di Jurgen Habermas, che ha proposto una tipologia delle crisi e della logica dei sistemi ad adattarsi alle crisi mediante la ricerca di strumenti di legittimazione. Anche nelle prime teorie sulla legittimità e sulla delegittimazione del tardo Novecento abbiamo visto che la necessità di legittimazione di qualsiasi progetto politico o economico cresce durante i momenti di crisi, provocando uno scontro fra i modelli, gli interessi e le logiche di sviluppo.

Perché le crisi e le fasi economiche critiche hanno influenzato il ripensamento delle politiche sociali? Dal punto di vista del principio costitutivo e delle fondamenta del consenso politico-istituzionale dei due modelli sociali esistono radici diverse. Il consenso europeo, come abbiamo ricostruito nel Capitolo 2, è un consenso di tipo liberale e molto asimmetrico, con il conflitto sociale incorporato nello scheletro istituzionale in una maniera molto selettiva. Quindi, i cosiddetti *driver* d'integrazione regionale sono distribuiti solo parzialmente. Mentre il sistema sovietico si stabilì sulla base di un'azzerramento completo del sistema precedente, con un consenso politico-ideologico in larga parte nutrito dai provvedimenti di carattere sociale e dei benefit di reputazione, ossia il capitale sociale, che su larga scala è rimasto persistente nelle élites post-sovietiche fino al giorno d'oggi.

Di conseguenza, le crisi portano in superficie il conflitto sociale, che per via dei meccanismi sovranazionali non è mai stato risolto, mentre i rigidi elementi dell'integrazione economica e delle politiche monetarie non permettono ai Paesi membri libertà di manovra. Inoltre, dal punto di vista di comunicazione, cruciali sono le misure di austerità che dai media nazionali vengono attribuite alla competenza comunitaria. In tal senso, l'Ue, puramente trainata dalla crescita economica e dall'integrità del mercato comune, ha invertito i concetti di solidarietà sociale e di uguaglianza, fornendo solo strumenti indiretti e assumendosi indirettamente la responsabilità della disoccupazione. Essendo un progetto politico, l'Ue ha dovuto legittimare e produrre una massa critica del discorso intorno a "un'Europa più sociale". Questa strategia avrebbe potuto essere un successo se lo strumento fosse stato indirizzato direttamente ai cittadini.

Per spiegare il consenso dal punto di vista socio-economico nei due sistemi, l'approccio antropologico potrebbe essere utile, per quanto per il livello di sfiducia così alto nelle misure macroeconomiche, si potrebbe risalire attraverso l'antropologia al contrasto tra le civiltà europee occidentale ed orientale. Il fatto che i regimi socialisti abbiano avuto condizioni favorevoli, potendo diventare una realtà politica, si basa sulla natura prevalente agraria della produzione sui territori dei Balcani e nei Paesi dell'Europa orientale. Le comunità storicamente organizzate intorno alle logiche della produzione agraria (data una forte dipendenza dal ciclo e dalle tempistiche della coltivazione agraria), sono particolarmente versate sul futuro, cosa che le rende più suscettibili alle promesse politiche, altrettanto

indirizzate su un futuro migliore³⁴². A un certo punto, la modernizzazione, con la quale il sistema sovietico aveva sostenuto le idee del comunismo, giunge al termine con la diminuzione della classe operaia e, col tempo, si scontra con l'avanzare di un nuovo tipo di produzione, quella terziaria. Il modello destinato al proletariato, che per la dittatura era centrale, non riesce a riposizionare le nuove modalità pluralistiche di uno sviluppo postmoderno e giunge a una fase critica in cui era essenziale una nuova fonte di legittimazione. Tuttavia, la mancanza di risorse finanziarie adeguate porta alla perdita di consenso.

La moderna comunità sovietica è costruita artificialmente con il previo azzerramento dei valori e delle modalità sociali precedenti, ma si costruisce, sorprendentemente, sulla base dei valori arcaici contadini e sui principi dell'organizzazione interna di uno stato premoderno. Quest'approccio contrappone storicamente i modelli di sviluppo sul continente europeo e ci permette di analizzare il perché del fallimento dell'ideologia comunista nell'Europa Occidentale, mentre allo stesso tempo, ci offre una spiegazione dell'implementazione - assai durevole per via di ingegneria sociale adottata - che ha avuto in Europa orientale.

Invece, nelle società europee occidentali, industrializzate e avendo sperimentato la modernizzazione molto prima, il discorso pubblico rivolto al futuro non suscita la medesima fiducia, poiché i messaggi nella comunicazione alla quale sarebbero più suscettibili tali comunità si trovano nel dominio dei bisogni immediati.

Le radici storiche dei modelli di sviluppo ne predefiniscono il tipo del consenso all'interno della comunità politica. Il consenso - sia quello democratico sia quello autoritario - è essenziale per tutti i sistemi complessi che includono diversi livelli governativi. Abbiamo ipotizzato che il lato sociale delle politiche di un sistema politico complesso offra ai suoi destinatari il fattore chiave della legittimità e potrebbe garantire un supporto più immediato e il nesso tra i cittadini e il sistema politico. Abbiamo visto che tutti i principali tentativi di istituzionalizzazione avvengono in conseguenza delle fasi critiche determinatesi nell'ambiente al di fuori del sistema.

Nel corso della ricerca teorica, si sono identificate le aree di somiglianza specifiche per qualsiasi processo di statalizzazione, ossia di *state-building*, cioè, la necessità di costruire un'identità, una piattaforma ideologica che giunge ai "sudditi" anche in un ambiente di

³⁴² Una profonda analisi dei modelli di sviluppo viene proposta da Stefano Bianchini nel "Le sfide della modernità". Rubbettino, 2009.

massima diversità nazionale, professionale, sociale e governativa. Tale logica viene ripetutamente sostenuta dalla ricerca sull'europeizzazione (che, secondo noi, non ha prodotto dei risultati convincenti fin'ora), mentre - in termini pratici - abbiamo visto sull'esempio dell'URSS, che il benessere e le politiche orientate al cittadino sarebbero quelle più fruttuose per una formazione ideologica e il coordinamento discorsivo. Questa era l'ipotesi di partenza, testata attraverso la ricostruzione del modello sociale delle unità complesse a riguardo.

Entrambi i sistemi politici che abbiamo analizzato sono complessi – uno sovranazionale e il secondo multinazionale federativo, uno democratico consultivo e l'altro autoritario con degli elementi di totalitarismo dovuti al ruolo totalitario del partito. La legittimazione dei sistemi multinazionali complessi e sovranazionali avviene in due direzioni: una deriva dagli stessi componenti dell'unità, ovvero dagli Stati nazione e dai loro governi, mentre l'altra è una legittimazione che proviene dai cittadini, mediata e indiretta, all'interno di uno Stato nazionale. L'accettazione dal popolo è quella che crea il clima di lealtà politica, per quanto si tratti di un'unità consolidata e riconosciuta da tutti i suoi membri. Il popolo e i cittadini (nel senso civico del termine) sono i portatori dei valori e di una cultura politica che sono la base per la costruzione di una comunità politica in ogni singolo Stato. Nel caso del continente Europeo, la complessità si elabora anche della regionalizzazione etnica e culturale che si concentra nell'autonomia delle regioni negli Stati federati, oppure negli Stati unitari, ove la presenza delle regioni a statuto speciale o regioni autonome è un fattore significativo per la *governance* nazionale, come lo sono i casi di Spagna e Italia.

Paradossalmente, il modello sociale dell'Ue, che potrebbe essere percepito come uno fra i più elitari, non ha dimostrato di essere così, introducendo più elementi d'inclusione. Al contrario, il modello sovietico, pensato per essere inclusivo e egualitario, ha rivelato caratteristiche molto più elitarie. Due problemi sono emersi nel corso dell'analisi storico-istituzionale. Il primo riguarda la distorsione tra la comunicazione (propaganda nel caso sovietico) e l'istituzionalizzazione, insieme alle misure politiche e agli strumenti appositi. Il secondo problema, invece, riguarda l'accesso ai mezzi, alle misure e agli strumenti di prevenzione sociale, i vari benefici indirizzati al cittadino. Il modello sovietico ha prodotto un sistema ben strutturato e di carattere elitario, mentre l'Ue ne ha sviluppato una versione pluridimensionale e asimmetrica. Il carattere inclusivo del modello sociale sovietico è solo visibile, mentre i canali di legittimazione sono centralizzati e forniti dai meccanismi corporativi autoritari. Non è possibile, quindi, etichettare questo modello come egualitario. Il modello sociale dell'Ue, invece, è un ottimo esempio della più recente tendenza

all'”orizzontalizzazione” del processo politico. Invece di muoversi su un polo verticale dei livelli della *governance* in condizioni di stretta subordinazione, le iniziative e le decisioni dell'Ue, in questo campo, non sono sistematiche e ruotano intorno a una linea non marcata, indefinita, che crea un ambiente di discorsi ripetitivi e di strategie che si sovrappongono fra loro.

La ricostruzione dei due modelli sociali ha contribuito a descriverne i canali di legittimazione. Così, nei modelli sociali complessi, come l'Ue, la maggioranza dei canali di legittimazione è di carattere partecipativo mediato (indiretto), cioè, utilizza meccanismi d'inclusione nel processo decisionale. Si ha un ambiente asimmetrico. Da un lato, le istituzioni dell'Ue comprendono gli elementi di democrazia partecipativa, dall'altra parte – sviluppano una rete di consultazione e coordinamento orizzontale e una comunicazione tra le istituzioni, che non prevede nessuno sbocco legislativo. Le funzioni dei Comitati europei molto spesso si limitano al livello della consultazione preliminare, oppure non sono considerate, e le principali istituzioni comunitarie replicano le iniziative e gli strumenti di consultazione già incorporati nel sistema.

Il sistema verticale dell'URSS ha prodotto un lato comunicativo molto forte, che però non sempre ha proposto strumenti efficaci. In questo caso, il destinatario finale è sempre il cittadino (per lo meno nella comunicazione ufficiale). La retorica lo sostiene in varie forme in tutti i programmi quinquennali. Al contrario, l'Ue si riferisce alle esigenze dei Paesi membri e alla distribuzione (in maniera il più trasparente possibile) dei principi e delle priorità predefinite al livello comunitario, attraverso bandi pubblici comunitari, tramite le autorità locali e regionali (sviluppo regionale, coesione territoriale e infrastrutture). Quindi, sul piano dei destinatari i due modelli, pur non considerando diversi livelli di centralizzazione e la diversità dei regimi politici, si riferiscono ai destinatari che ne condizionano anche le logiche legittimanti.

L'Ue è una “non-federazione” che molto spesso viene percepita come uno Stato, mentre la Storia non conosce un approccio simile di costruzione politico-istituzionale che abbia generato così tanti dibattiti. Tuttavia, l'asimmetria, rappresentata da alcune competenze dell'Ue, non sempre è tangibile e comprensibile dall'esterno, data la mancata conoscenza e una comunicazione distorta che l'Ue stessa genera e riproduce. La percezione delle caratteristiche di uno Stato da parte dei cittadini si concentra intorno alle questioni dell'euro e dell'Unione monetaria europea.

Sull'esempio dell'Unione sovietica, che nemmeno essa rappresentava uno stato monolitico federativo a pieno termine, abbiamo dimostrato che il discorso e la comunicazione del genere propagandistico ha funzionato intorno alla questione sociale e al concetto di sviluppo, progresso e benessere, fino a quando garantiva l'accesso a certi benefici e preferenze di carattere simbolico, come la possibilità della mobilità professionale. Tuttavia, vari gruppi di popolazione ben definiti rimanevano esclusi dal sistema di previdenza sociale, stigmati della loro esclusione generale dal sistema.

Nonostante la generale comprensione, entrambi i casi in oggetto sono stati fondati con lo scopo della crescita economica e della costruzione di un modello governativo-economico: di mercato, o amministrativo di comando. L'affermazione può essere sostenuta dal fatto che entrambi i modelli contengono una funzione redistributiva, attraverso gli strumenti di accumulazione e ulteriore redistribuzione. La funzione redistributiva, molto più forte è quella verticale nell'URSS, e nell'Ue (orizzontale, asimmetrica e meno sostenibile in risorse rispetto al PIL comunitario), persegue diversi scopi. Nell'URSS questo scopo è puramente ideologico, per quanto tutti gli stipendi, alloggi e altri benefici siano indirizzati immediatamente al cittadino. La funzione redistributiva nell'Ue è mediata: i fondi strutturali perseguono gli scopi di coesione territoriale, economica e sociale, ma come destinatario mirano soprattutto alle autorità regionali, locali e agli attori del settore non-profit in grado di accederci. Il contributo dell'Ue per sostenere gli indicatori economici, evitando l'aggravamento della distorsione del modello economico vigente, attraverso forme di austerità, non permette una stabilizzazione immediata e richiede sacrifici da parte dei cittadini. Quindi, le somiglianze dei due casi studio sono nella necessità di dover sostenere il proprio modello di stabilità: nel caso dell'Ue è economico, mentre nel caso dell'URSS era una combinazione fra la crisi strutturale e la crisi politico-ideologica che portò allo scioglimento della federazione sovietica.

Ciò che unisce il modello sovietico a quello sociale europeo sono i fondi di distribuzione. Nel caso dell'URSS, il destinatario finale di tali fondi sono i cittadini, poiché essi coprono gli stipendi (come viene ripetutamente proclamato), gli alimentari e la costruzione degli alloggi statali, ecc. Mentre i fondi comunitari europei, ossia i fondi strutturali, si riferiscono alle esigenze dei Paesi membri, ma più spesso, ancora, sono le regioni e le autorità locali i destinatari ad accedere ad essi, finanziando le infrastrutture e la coesione territoriale tra vecchi e i nuovi territori europei.

Il Fondo europeo sociale finanzia la prevenzione della disoccupazione nei Paesi membri, ma effettivamente, ciò non viene riconosciuto come una misura efficace per risolvere

i problemi sociali al livello individuale dei cittadini, senza, quindi, influenzare direttamente la qualità della vita dei singoli cittadini, sebbene la comunicazione dell'Ue al riguardo sottolinei il proprio merito per il benessere comune. Inoltre, finanziando i debiti nazionali dei Paesi in crisi, ciò suscita un'altra ondata di proteste, ed è già diventato l'argomento di polemiche feroci.

La domanda per un budget comunitario più alto cresce. Tsoukalis ancora alcuni anni prima della crisi rifletteva sull'ipotesi di una tassa comunitaria (“tassa europea come un segno di maturità politica”):³⁴³ *“A European tax surely assumes a certain degree of political maturity among citizens, instead of relying on the kind of permissive consensus, which characterized the earlier phases of integration. Rhetoric which tackles issues not targeted by the EU policies and which don't guarantee direct and immediate benefits when showing acceptance and support toward the EU”*. Quindi, in tal modo, potrebbe avvenire il passaggio dalla distribuzione tra i Paesi alla quella tra i cittadini.

La cittadinanza e l'identità civico-politica sono i prerequisiti, mentre la dimensione sociale potrebbe diventare un incentivo per la lealtà politica. L'idea non è per niente nuova, utilizzata nella teoria del patto sociale, come scelta razionale nella teoria politica, la quale, però, risulta poco applicabile nel caso di unità politiche complesse, multinazionali e, soprattutto, con la presenza di un'asimmetria del processo politico-decisionale. Diventano troppi i fattori per poter parlare puramente di un patto sociale, lì dove il principale obiettivo dell'integrazione, ossia la statalizzazione, persegue scopi puramente economici, di moltiplicazione del capitale. Nel caso dell'Unione sovietica, il capitale era rappresentato, piuttosto, dalla natura sociale, cioè tangibile nei termini di posizionamento sulla scala sociale e dalla possibilità di avvicinarsi alle élite, anziché disporre dei mezzi economici e di accumulazione del capitale di tipo materialista. Invece, nell'Unione europea, il mercato e l'integrazione monetaria e bancaria sono gli strumenti trainanti l'uropeizzazione con l'obiettivo della crescita del PIL e dei benefit comunitari.

In entrambi i casi analizzati, quindi, vediamo come le misure sociali sono predisposte per portare alle popolazioni alcuni benefici (1) e come il carattere di comunicazione di massa sia la forza guidante, anziché l'essenza delle misure proposte al cittadino (2). Ciò che unisce di nuovo i due casi studio è che dal punto di vista della retorica, le logiche istituzionali siano basate entrambe sul principio del lavoro.

³⁴³Tsoukalis, L. (2003). What kind of Europe?. Oxford University Press. P. 136.

Pur avendo dichiarato la necessità di sviluppare la sua dimensione sociale, l'Ue non ha sviluppato un approccio comune a tutte le politiche che possono raggiungere il cittadino direttamente, proponendo un'altra visione più centrata sull'azione delle istituzioni comunitarie, nonostante l'inevitabile incentivo economico dell'integrazione europea. Quindi, sull'esempio delle politiche sociali, vediamo il contrasto tra le azioni e le misure politiche reali e la comunicazione propagandistica rivolta al cittadino, il quale deve accontentarsi dei benefici simbolici in cambio della lealtà politica.

Si sviluppa così un discorso a due teste (*two-fold*), e anche il discorso legittimante dell'Ue si estende in due direzioni: il dovere di essere legittimato dai governi (nel Consiglio europeo) e agli occhi dei cittadini (elezioni al Parlamento europeo). I due poli del discorso legittimante sono anche tematicamente diversi: ai cittadini vengono proposti i principi della giustizia sociale, dell'inclusione e del benessere e dell'Europa avente delle forti radici nella giustizia sociale che si conclude con l'istituzionalizzarsi delle istituzioni comunitarie. Al contrario, il discorso legittimante destinato ai governi è diverso: la necessità di completare l'Unione monetaria europea, continuando l'amplificazione delle responsabilità comunitarie nelle politiche fiscali, giustificate dalle misure d'austerità applicate. Entrambi i discorsi legittimanti hanno subito forti rimostranze durante la crisi. I messaggi legati alla completa decentralizzazione e autonomia fiscale, che è la fonte dell'armonizzazione sociale nell'Ue sono proposti assieme al concetto di sovranità nazionale, mentre la disoccupazione e le misure d'austerità, il deficit del bilancio nazionale sono riprodotti in riferimento all'Unione europea, anche se in sostanza rappresentano le stesse categorie con connotazioni opposte.

L'Unione sovietica con l'incentivo di controllo totalitario sulle popolazioni multietniche e con, sorprendentemente, l'obiettivo finale del controllo del capitale, ha sviluppato una struttura avanzata di coinvolgimento sociale, perseguendo gli scopi politici di un'uniformità ideologica. Per dimostrarlo abbiamo studiato i meccanismi di coinvolgimento partitico, i modi di socializzazione ideologica e i tragitti istituzionali dell'educazione partitica dei cittadini. Tutto ciò, è una specie di coperta ideologica che in sostanza nasconde la *rationale* di accumulazione della ricchezza.

Il coinvolgimento europeo comunitario in questo senso è istituzionalizzato, dove la molteplicità delle parti e gli attori coinvolti sono ordinati e strutturati (il social summitripartito, il dialogo sociale, i comitati europei). Questo, però, crea serie difficoltà per la comunicazione uniforme e trasparente, contribuendo alla crisi europea di natura costituzionale e alla sua tecnocratizzazione.

L'Ue è un modello postmoderno con una vasta gamma d'interessi plurali, rappresentati sotto un ombrello istituzionale di pace e convivenza con proprie regole. Incontra periodicamente delle crisi di legittimità per il carattere distorto della comunicazione e della percezione contrastante tra le dinamiche politiche reali e i messaggi spediti ai destinatari del discorso pubblico dell'Ue (che non sono i cittadini in fin dei conti). Come risultato del pluralismo e dell'asimmetria nelle politiche, l'Ue non ha sviluppato un approccio uniforme verso il cittadino, il quale come oggetto politico rimane trascurato nelle comunicazioni ufficiali e nelle politiche comunitarie. Dal punto di vista della strategia comunicativa, persiste un modo di approcciarsi alle questioni sociali nella prospettiva della crescita economica, ovvero persiste un tipo di comunicazione, che Erik Fossum ha nominato, razionale³⁴⁴. Quindi, le misure che vengono introdotte e colpiscono, in modo o nell'altro il cittadino, sono giustificate nel discorso pubblico comunitario, per rendere più veloce la crescita economica e raggiungere gli indicatori economici. Effettivamente, le tali misure vengono percepite dai cittadini come una sfida e non sono percepite, invece, come destinate a poter migliorare la vita di un individuo. Dall'altro lato, il modello sovietico, apparentemente indirizzato a favore della classe proletaria e al cittadino, in realtà era esclusivo. Il contrasto tra la retorica e la prassi politica in entrambi i casi dimostra, ancora una volta, la somiglianza.

Sebbene l'apparente ritualizzazione, così come la natura propagandistica delle relazioni sociali ed economiche, la legittimazione dell'Unione sovietica fosse su base sociale: classi e gruppi sociali trasformavano direttamente i metodi politici e di comunicazione. Nell'Ue, l'impatto dell'informazione e dei canali di comunicazione è limitato al livello sovranazionale, mediato dagli attori terzi. Quindi, uno scenario dell'eventuale legittimazione sociale non è realizzabile nel presente all'interno dell'Ue.

La legittimità contemporanea è definitivamente sottoposta alle categorie del tempo, suscettibili delle "ondate economiche" e giace nel dominio dell'economia politica globale. La legittimità dell'Ue, perciò, in questo quadro così com'è stato per l'URSS, diventa molto dipendente dalle congiunture esterne. La crisi economico-finanziaria ha lanciato un susseguirsi di crisi nei Paesi membri, nei quali i meccanismi della stabilizzazione economica non reggono.

³⁴⁴Eriksen, E. O., & Fossum, J. E. (Eds.). (2002). *Democracy in the European Union: integration through deliberation?*. Routledge.

Per identificare e capire meglio i canali legittimanti abbiamo svolto uno studio empirico. Gli elementi di democrazia partecipativa contribuiscono nel portare comprensione circa la diversa natura della legittimità dell'Ue, come un organismo sovranazionale con caratteristiche di statualità. Tradotte nelle pratiche delle diverse istituzioni dell'Ue, questi elementi possono variare. Nel caso del CESE, un organo puramente consultivo, “la fiducia istituzionale nell'Ue è garantita non dagli strumenti della democrazia rappresentativa principalmente, bensì dai mezzi partecipativi” (CESE, sezione SOC). Mentre nel contesto nazionale, i cittadini eleggono governi che possono essere sciolti per volontà dei cittadini, la democrazia partecipativa, essendo una variante più complicata e meno strutturata della democrazia, può comprendere strumenti come consultazioni, lobbying, coordinamento interistituzionale che l'Ue ha sviluppato nel corso degli anni.

La legittimità delle singole istituzioni all'interno dell'Ue è rilevante. Rispondendo alla domanda sulla responsabilità delle istituzioni non elette, gli esperti si riferivano principalmente al fatto che il ruolo della Commissione, pur non essendo un organo eletto, è ben regolato e definito nei Trattati che di per sé prevedono una specie di democraticità e responsabilità verso i cittadini. Gli esperti della Commissione si riferivano alla legittimità mediata, ossia ottenuta tramite il voto per il Presidente della Commissione nel Parlamento europeo. Per gli esperti delle altre istituzioni, tra cui, per esempio, il segretariato del Parlamento stesso, la legittimità della Commissione è, in qualche senso, determinata. Gli esperti sostengono che la legittimità, al livello di una semplice conoscenza delle istituzioni europee, non si è formata nemmeno dopo tanti anni. L'unica misura comunitaria riconosciuta è il programma “Erasmus” che riesce veramente a giungere al livello dei cittadini, indipendentemente dallo stato membro. Paragonando il volume di finanziamenti indirizzati al programma “Erasmus”, con il volume dei fondi strutturali comunitari ai quali accedono le autorità locali e le regioni, vediamo, che il nesso tra le politiche e la legittimità non si crea attraverso i livelli municipali, locali e regionali, ma soprattutto al livello dei singoli destinatari.

La legittimità della Commissione europea, per quanto discutibile, è basata su un accordo interno tra le istituzioni europee, che godono del reciproco sostegno interno. Al contrario, la cosiddetta esternalizzazione del sostegno non sembra in grado di raggiungere sufficientemente il consumatore finale del discorso – i cittadini dei singoli stati membri dell'Ue. In tal modo, *“even the most pro-EU media can tell the public that “The unelected EU executive, the European Commission, now has the power to veto national budgets”.*

Il carattere intermediario di comunicazione europea non permette di parlare di un'uniformità dello spazio pubblico, così insistentemente raccomandato da Habermas nel suo saggio "Questa Europa è in crisi", perché si costruisce una legittimità autoreferenziale.

Abbiamo, quindi, sintetizzato, qui di seguito, le logiche legittimanti dei due sistemi politici complessi rispetto alle politiche sociali.

Non si tratta di una comparazione, ma di una sintesi.

Legittimazione nell'Ue	Legittimazione nell'URSS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legittimazione delle decisioni concrete: introdurre euro, lanciare un programma, attivare un meccanismo (Il meccanismo europeo di stabilizzazione), istituzionalizzare l'UME. ▪ Le consultazioni preve le decisioni al livello soprannazionale. ▪ Comunicazione in due direzioni, con molteplicità destinatario. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legittimazione tramite azione, partecipazione, rito. ▪ Legittimazione post factum: annunciazione dei piani quinquennali di sviluppo in pubblico. ▪ I meccanismi legittimanti di natura sociale, ossia riferiti alle classi sociali ▪ I meccanismi legittimanti di natura ideologica.

BIBLIOGRAFIA

- Adnett, N., Hardy, S. (2005). *The European social model*. Books. Edward Elgar.
- Arnall, A., & Wincott, D. (2002). *Accountability and legitimacy in the European Union*. Oxford University Press
- Ashigbor, D. (2005). *The European employment strategy: labour market regulation and new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Banchoff, T., Smith, M. (Eds.). (2005). *Legitimacy and the European Union: the contested polity*. Routledge.
- Barbier, J. C. (2012). *The Road to Social Europe: a contemporary approach to political cultures and diversity in Europe*. Routledge.
- Barcevicius, E., Weishaupt, T., Zeitlin, J. (Eds.). (2014). *Assessing the open method of coordination: institutional design and national influence of EU social policy coordination*. Springer.
- Barker, R. (1990). *Political legitimacy and the state*. Oxford University Press on Demand.
- Barker, R. (2001). *Legitimizing identities: the self-presentations of rulers and subjects*. Cambridge University Press.
- Barnard, C. (2014). *EU Employment law and the European Social Model: the past, the present and the future*. *Current Legal Problems*. Volume 67 (1): 199-237.
- Baykov, A. (1952). *Lo sviluppo del sistema economico sovietico*. Edizioni Scientifiche Einaudi.
- Beetham, D. (2013). *The legitimation of power*. Palgrave Macmillan.
- Beetham, D., Lord, C. (2014). *Legitimacy and the European Union*. Routledge.
- Bellamy, R., Castiglione, D. (2000). *Reflections on the European democratic deficit*. 2000). *Democracy in the European Union. Integration through deliberation*.
- Bertoncini, Y., (2015). *The Juncker Commission and new institutional and legitimacy set up. What main issues and challenges?* // Parlamento europeo. Accesso: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510013/IPOL_IDA\(2015\)510013_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510013/IPOL_IDA(2015)510013_EN.pdf)
- Bianchini, S. (2009). *Le sfide della modernità*. Rubbettino.

Bickerton, C. J. (2011). Legitimacy through norms: the political limits to Europe's normative power. *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, 25-42.

Biermann F., Gupta A. Accountability and legitimacy in earth system governance: a research framework. *Ecological Economics* 70 (2011), 1856-1864.

Bodansky, D. (1999). The legitimacy of international governance: a coming challenge for international environmental law?. *American Journal of International Law*, 596-624.

Brown, A., & Kaser, M. (Eds.). (1982). *Soviet Policy for the 1980s*. Springer.

Buchanan, A. (2011). Reciprocal legitimation: Reframing the problem of international legitimacy. *Politics, philosophy & economics*, 10(1), 5-19.

Buchanan, A. E. (2007). *Justice, legitimacy, and self-determination: moral foundations for international law*. Oxford University Press on Demand.

Büchs, M. (2008). How Legitimate is the Open Method of Co-ordination? *JCMS*, Vol. 46, No. 4. PP. 765–86.

Bursens, P., Baetens, M. (2004). The Paradox of Mass Media and the search for more legitimacy in the European Union. In Paper to be presented at the 2nd ECPR SGEU Pan European Conference, Bologna (PP. 24-26).

Business Europe (2016). *New Skills Agenda For Europe*. Position Paper. Accesso: https://www.busesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2016-09-22_skills_agenda_position_paper_busesseurope.pdf.

Cammarano, F., Cavazza, S. (2010). *Delegittimazione: note per un approccio storico*. Bologna, Il Mulino.

Cammarano, F., Cavazza, S. (a cura di). *Il nemico in politica. (La delegittimazione dell'avversario nell'Europa contemporanea)*. il Mulino, Bologna.

Carr, E. H., Davies, R.W. (1926). *Le origini della pianificazione sovietica. II: Lavoro, commercio, finanza*. Einaudi.

Cerutti, F., Lucarelli, S. (Eds.). (2008). *The search for a European identity: values, policies and legitimacy of the European Union*. Routledge.

Clark, I. (2003). Legitimacy in a global order. *Review of International Studies*, 29(S1), 75-95.

Clark, I. (2007). *International legitimacy and world society*. Oxford University Press.

- Cohen, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy. 1997, 67-92. Accesso: <http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/JCOHENDELIBERATIVE%20DE M.pdf>
- Coicaud, J. M. Heiskanen, V. A. (2001). The legitimacy of international organizations. United Nations Publications.
- Coicaud, J.M. International organizations, the evolution of international politics, and legitimacy. // in *The Legitimacy of International Organizations*, UNU, 2001. P. 519.
- Collignon, S. (2006). Democracy and Europe's crisis of legitimacy. URL: <http://www.stefancollignon.de/PDF/Europes%20legitimacy%20crisis.pdf>
- Colón-Ríos, J. I. (2012). *Weak Constitutionalism: Democratic legitimacy and the question of constituent power* (Vol. 1). Routledge.
- Coman, R. (2014). The normative power of the EU and Contentious Europeanization: The case of judicial politics. *Journal of European Integration*, 36(6), 533-548.
- Coman, R. (2016). Strengthening the Rule of Law at the Supranational Level: The Rise and Consolidation of a European Network. *Journal of Contemporary European Studies*, 24(1), 171-188.
- Commissione europea (1994). Libro bianco sulla politica sociale europea. Accesso: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-94-55_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-94-55_it.htm).
- Commissione europea (2016). Completare L'Unione economica e monetaria dell'Europa. Relazione di: Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz.
- Commissione europea. Social Europe Guide (2012). Il Dialogo sociale. Volume 2. P.6.
- Commissione europea (2003). Working Time Directive. Accesso: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&langId=en&intPageId=205>
- Commissione europea (2013). Flexicurity in Europe. Final Report. Accesso: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10227&langId=en>
- Commissione europea (2015). Delivering for parents: Commission withdraws stalled maternity leave proposal and paves the way for a fresh approach. Press release. Accesso: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5287_en.htm.
- Commissione europea (2015). Integrated guidelines to the Proposal for a COUNCIL DECISION Non guidelines for the employment policies of the Member

States. Accesso:

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020_guidelines_part2_en.pdf

Commissione europea (2015). The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union. Access:

https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en . Euro zone, legitimacy and democracy: how do we solve the European democratic problem? <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0387-euro-zone-legitimacy-and-democracy-how-do-we-solve-the-european-democratic-problem>.

Commissione europea (2015). The Social Dimension of Economic and Monetary Union// European Political Strategy Centre.

Commissione europea (2016). ESF Ex-post Evaluation Synthesis 2007-2013. EU synthesis report. Executive summary. Accesso:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14877&langId=en> .

Commissione europea (2016). Posting of Workers: Commission discusses concerns of national Parliaments. Press release. Accesso: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2546_en.htm.

Commissione europea (2016). Towards a European Pillar of Social Rights http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en

Commissione europea. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security {SEC(2007) 861} {SEC(2007) 862} / COM/2007/0359 final/ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0359>

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali. Accesso: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1457706909489&uri=COM:2016:127:FIN>

Confederazione europea dei sindacati (2015). Il programma 2015-2017 di lavoro delle parti sociali europee. Partenariato per la crescita inclusiva e l'occupazione. Accesso:

https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/final_joint_social_dialogue_work_programme_2015_2017.pdf

Dani, M. (2009). Constitutionalism and Dissonances: Has Europe Paid Off Its Debt to Functionalism? *European Law Journal*, 15(3), 324-350.

Dani, M. (2012). Rehabilitating social conflicts in European public law. *European Law Journal*, 18(5), 621-643.

Dani, M. (2013). The 'Partisan Constitution' and the Corrosion of European Constitutional Culture. London School of Economics Paper. Accesso: http://eprints.lse.ac.uk/55340/1/_libfile_REPOSITORY_Content_European%20Institute_LEQS%20Discussion%20Papers_LEQSPaper68.pdf.

Dani, Marco (2016). Presentazione alla Scuola Invernale sul federalismo e governance, Bolzano.

Davies, G. (2006). The Process and Side-Effects of Harmonisation of European Welfare States. Jean Monnet Working Paper 02/06. NYU School of Law, New York.

Davies, G. (2015). Democracy and legitimacy in the shadow of purposive competence. *European Law Journal*, 21(1), 2-22.

De Lombaerde, P., Flores, R., Iapadre, L., Schulz, M. (Eds.). (2012). The regional integration manual: quantitative and qualitative methods. Routledge.

Deegan, C. (2006). Legitimacy theory. Methodological issues in accounting research: theories and methods, 161-182.

d'Encausse, H. C. (2012). Lenin. TEA.

d'Encausse, H. C., Ghini, A., Buonaiuto, N. (1980). Esplosione di un impero?: la rivolta delle nazionalità in URSS. Einaudi Edizioni.

Di Palma, G. (1991). Legitimation from the top to civil society: Politico-cultural change in Eastern Europe. *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, 49-80.

Dizionario di politica, diretto da Norberto Bobbio e Nicola Matteucci; redattore Gianfranco Pasquino. - Torino : UTET, 1976. Legittimità.

Dyzenhaus, D. (1999). Legality and Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen, and Hermann Heller in Weimar. Clarendon Press Oxford.

Eriksen, E. O. (2002). Deliberative supranationalism in the EU. Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?

- Eriksen, E. O., Fossum, J. E. (Eds.). (2013). Rethinking democracy and the European Union (Vol. 7). Routledge.
- Eriksen, E. O., Fossum, J. E. (Eds.). (2002). Democracy in the European Union: integration through deliberation?. Routledge.
- Eriksen, E.O. Deliberative supranationalism in the EU. Democracy in the European Union. Integration through deliberation.
- Eriksen, Erik Oddvar and Fossum, John Erik (2012). Representation through Deliberation – The European Case
- ETUC (2015). The 2015-2017 Work Programme of The European Social Partners. “Partnership for inclusive growth and employment” Accesso: https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/final_joint_social_dialogue_work_programme_2015_2017.pdf
- Eurofound (2015). Opting Out of the European Working Time Directive. Accesso: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1453&context=intl>
- Eurofound (2016). Role of the social partners in the European Semester, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Accesso: http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef_1570en.pdf
- Fawcett, L. (2004). Exploring regional domains: a comparative history of regionalism. *International Affairs*, 80(3), 429-446.
- Feldmann, M., Mazepus, H. Social Contract and Legitimacy: The Case Of Putin’s Russia. Accesso: <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/d749ab4f-feec-4c33-9602-4b02525c0ad9.pdf>.
- Ferrera M., Hemerijck A., Rhodes M., (2001), The future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy. In Giddens A. (ed) *The Global Third Way Debate*, Cambridge Policy, 114-133.
- Føllesdal, A. (2000) Subsidiarity and democratic deliberation. In: *Democracy in the European Union. Integration through deliberation*. PP.85-111.
- Føllesdal, A. (2004). Legitimacy theories of the European Union (No. 15). Arena.
- Føllesdal, A. (2011). The legitimacy challenges for new modes of governance: Trustworthy responsiveness. *Government and Opposition*, 46(1), 81-100.

Follesdal, A., Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone e Moravcsik. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533-562.

Franck, T. M. (1988). Legitimacy in the international system. *The American Journal of International Law*, 82(4), 705-759.

Fultner, B. (2011). *Jürgen Habermas: Key Concepts*. Edizione di Barbara Fultner. Acumen.

Genna, G. M., Lombaerde, P. D. (2010). The small methodological challenges of analyzing regional integration. *European Integration*, 32(6), 583-595.

Giddens, A. (2013). *Europe in the global age*. John Wiley & Sons.

Giddens, A., Diamond, P., Liddle, R. (2006). *Global Europe, Social Europe*. Polity.

Giglioli, M. F. N. (2013). *Legitimacy and Revolution in a Society of Masses: Max Weber, Antonio Gramsci, and the Fin-de-Sicle Debate on Social Order*. Transaction Publishers.

Godamunne, N. (2015). The role of social protection in state legitimacy in the former conflict areas of Sri Lanka. CEPA Research Report. Accesso: http://www.securelivelihoods.org/publications_details.aspx?resourceid=361.

Gramsci, A. Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo stato moderno. Accesso: http://www.liberliber.it/mediateca/libri/g/gramsci/note_sul_machiavelli/pdf/note_s_p.pdf

Grande enciclopedia sovietica. *Bol'shaja sovetskaja enciklopedija*. Edizione telematica, Accesso: <http://bse.sci-lib.com/article083372.htm> l.

Graziosi, A. (2008). *L'Urss dal trionfo al degrado. Storia dell'Unione sovietica, 1945-1991*. Il mulino.

Greenwood, J. (2007). Organized civil society and democratic legitimacy in the European Union. *British journal of political science*, 37(02), 333-357.

Grigorjev V.S. (1997). *Organizatsiya obshchestvennoy vzaimopomoshchi rossiyskogo krest'yanstva (1921-1941)*. Università Lomonosov, Mosca.

Gupta J. Legitimacy in the Real World: a Case Study of the Developing Countries, non- governmental organizations, and climate change. // in: *The Legitimacy of International Organizations*, UNU, 2001.

Habermas, J. (1973) *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*. Editori Laterza, 1982. P. 14.

- Habermas, J. (1975). *Legitimation Crisis* (Vol. 519). Beacon Press. Heinemann London.
- Habermas, J. (2012). *Questa Europa è in crisi: traduzione di Carlo Mainoldi* Roma; Bari: GLF editori Laterza.
- Habermas, J., (1985). *The theory of communicative action* (Vol. 2). Beacon press.
- Hall, P. A., Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Hay, C., Wincott, D. (1998). Structure, agency and historical institutionalism. *Politicalstudies*, 46(5), 951-957.
- Hettne, B., Söderbaum, F. (2000). Theorising the rise of regionness. *New Political Economy*, 5(3), 457-472.
- Hix, S. (2002). A supranational party system and the legitimacy of the European Union. *The International Spectator*, 37(4), 49-59.
- Hix, S., Goetz, K. H. (2000). Introduction: European integration and national political systems.
- Hoffmann, D. L. (2003). *Stalinist values: the cultural norms of Soviet modernity, 1917-1941*. Cornell University Press.
- Hoffmann, E. P., Laird, R. F. (Eds.). (1984). *The Soviet polity in the modern era*. Transaction Publishers.
- Hurd, I. (1999). Legitimacy and authority in international politics. *International organization*, 53(02), 379-408.
- Hurrell, A. (2007). One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, 83(1), 127-146.
- Il Comitato economico e sociale europeo (1997). Opinion of the Economic and Social Committee on the 'Commission communication concerning the development of the social dialogue at Community level. Accesso: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A51997AC0106>.
- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton University Press.
- Ithaca ; London: Cornell University Press, 2003
- Jabko, N. (2013). The political appeal of austerity. *Comparative European Politics*, 11(6), 705-712.

Jones, E. (2009). Output legitimacy and the global financial crisis: perceptions matter. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(5), 1085-1105.

Juncker, J.-C. (2014). A new start for Europe: My agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Commissione europea. Accesso: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-546_en.htm

Kelemen, R. D. (2006). Suing for Europe adversarial legalism and European governance. *Comparative Political Studies*, 39(1), 101-127.

Kohler-Koch, B., Rittberger, B. (2007). Debating the democratic legitimacy of the European Union. Rowman & Littlefield. Kohler-Koch, B. (Ed.). (2003). Linking EU and national governance. OUP Oxford.

Kvist, J., Saari, J. (Eds.). (2007). The Europeanisation of social protection. Bristol: The polity.

La politica sociale del PCUS nel 10 ° piano quinquennale: due mondi - due politiche sociali. Sotsial'naya politika KPSS v 10-y pyatiletke: dva mira - dve sotsial'nyye politiki.

La Torre, M. (2002). Legitimacy for a Supranational European Political Order—Derivative, Regulatory or Deliberative?. *Ratio Juris*, 15(1), 63-83.

Lane, C. (1981). The rites of rulers: Ritual in industrial society-the Soviet case. CUP Archive.

Lane, C. (1984). Legitimacy and power in the Soviet Union through socialist ritual. *British Journal of Political Science*, 14(02), 207-217.

Le origini della pianificazione sovietica: II: lavoro, commercio, finanza / Carr, E.h
Legitimacy and the European Union: The Contested Polity Hardcover, 1999 by Thomas Banchoff (Editor), Mitchell Smith (Editor)

Lewin, M. (1988). Storia sociale dello stalinismo. Giulio Einaudi.

Lindseth, P. L. (2010). Power and legitimacy: reconciling Europe and the nation-state. Oxford University Press.

Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American political science review*, 53(01), 69-105.

Lipset, S. M. (1994). The social requisites of democracy revisited: 1993 presidential address. *American sociological review*, 1-22.

Longo, M., Murray, P. (2015). Europe's Legitimacy Crisis: From Causes to Solutions. Springer.

Lucarelli, S., Cerutti, F., Schmidt, V. A. (2011). Debating political identity and legitimacy in the European Union (Vol. 11). Routledge.

L'Urss dal trionfo al degrado: storia dell'Unione Sovietica, 1945-1991 / Andrea Graziosi

Madison, B. Q. (1968). Social welfare in the Soviet Union. Stanford University Press.

Majone, G. (1998). Europe's 'democratic deficit': The question of standards. *European law journal*, 4(1), 5-28.

Majone, G. (2009). Dilemmas of European integration: the ambiguities and pitfalls of integration by stealth. OUP Catalogue.

Malesevic, S. (2013). Ideology, legitimacy and the new state: Yugoslavia, Serbia and Croatia. Routledge.

Manin, B. (1987). On legitimacy and political deliberation. *Political theory*, 15(3), 338-368.

Manners, I. (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms? *JCMS: Journal of common market studies*, 40(2), 235-258.

Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Estlund, D., Føllesdal, A., Fung, A., ...&Manin, B. (2010). The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *Journal of political philosophy*, 18(1), 64-100.

Mather, J. (1999). The sources of European Union legitimacy: Political theories old and new. *Contemporary Politics*, 5(3), 277-283.

Marin, B. (Ed.). (2015). *The Future of Welfare in a Global Europe*. Ashgate Publishing, Ltd.

Mayoral, J. A. (2011). Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional changes regarding democratic government in the EU.

Meyer, A. G., Bottomore, T., Harris, L., Kieman, V. G., Milliband, R. (1984). *A Dictionary of Marxist Thought*. Basil Blackwell.

Moravcsik, A. (2002). Reassessing legitimacy in the European Union. *JCMS: journal of common market studies*, 40(4), 603-624.

Moravcsik, A. (2003). In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union. CES Working Paper, no. 92, 2003.

Moravcsik, A. (2004). Is there a "democratic deficit" in world politics? A framework for analysis. *Government and opposition*, 39(2), 336-363.

- Morton, H.W., Tokes, R. L. (Edited by) (1974). *Soviet Politics and Society in the 1970s*. The Free Press.
- Murray, P. B. (2011). Ideas of regionalism: The European case. *Japanese Journal of Political Science*, 12(02), 305-322.
- Nentwich, M., Weale, A. (Eds.). (2003). *Political theory and the European Union: legitimacy, constitutional choice and citizenship*. Routledge.
- Neyer, J. (2010). Justice, not democracy: legitimacy in the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(4), 903-921.
- Neyer, J. (2012). *The justification of Europe: A political theory of supranational integration*. OUP Oxford.
- Nielsen, R., Szyszczak, E. (1997). *The social dimension of the European Union*. Handelshøjskolensforlag.
- Nove, A. (1968). *Stalinismo e antistalinismo nell'economia sovietica: Stalin era davvero necessario?*. Einaudi.
- Olsen, J. P. (2003). What is a Legitimate Role for Euro-citizens?. *Comparative European Politics*, 1(1), 91-110.
- Olsen, J. P. (2007). *Europe in Search of Political Order: An Institutional Perspective on Unity*. Oxford University Press.
- Olson (2013). In: *Jurgen Habermas: key concepts / edited by Barbara Fultner*. Durham: Acumen.
- Pakulski, J. (1986). Legitimacy and mass compliance: Reflections on Max Weber and Soviet-type societies. *British Journal of Political Science*, 16(01), 35-56.
- Parlamento europeo (2016). *Matching skills and jobs in the European Union*. Briefing. Accesso: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573893/EPRS_BRI\(2016\)573893_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573893/EPRS_BRI(2016)573893_EN.pdf)
- Parlamento europeo (2009). *Cabinet Of The Secretary General Policy Management Team EU Policy Challenges 2009-2019, A report to the President*. http://www.sitepres.europarl.europa.eu/president/ressource/static/files/special/EU_Policy_Challenges_2009-19_-_Summary.pdf
- Patty, J. W., Penn, E. M. (2014). *Social Choice and Legitimacy: The Possibilities of Impossibility*. Cambridge University Press.

- Philip B. Whyman, Mark Baimbridge, Andrew Mullen (2012). *The Political Economy of the European Social Model*. Routledge.
- Pyatsiletka – l'affare di ognuno (1972). *Pyatiletka – delo kazhdogo*. Minsk.
- Pierson, P. (1996). The path to European integration a historical institutionalist analysis. *Comparative political studies*, 29(2), 123-163.
- Ponjaert, F. (2013). Inter-regionalism as a coherent and intelligible instrument in the EU foreign policy toolbox: a comparative assessment. *The EU's Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action?*, 135-158.
- Radaelli, C. M. (2000). Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance*, 13(1), 25-43.
- Ramos, C. T. (2008). The European Union and legitimacy: theoretical frameworks. In *Fourth Pan-European Conference on EU Politics (Vol. 25)*.
- Reif, K., & Inglehart, R. (Eds.). (1991). *Eurobarometer: the dynamics of European public opinion: essays in honour of Jacques-René Rabier*. Palgrave Macmillan.
- Reshetar, J. S. (1978). *The Soviet polity: government and politics in the USSR*. HarperCollins Publishers.
- Risse, T. (2006). *Transnational governance and legitimacy*. Center for Transatlantic Foreign and Security Policy. Otto Suhr Institute of Political Science, Freie Universität Berlin. Accesso: http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/tn_governance_benz.pdf
- Roosma, F., van Oorschot, W., Gelissen, J. (2014). The weakest link in welfare state legitimacy: European perceptions of moral and administrative failure in the targeting of social benefits. *International Journal of Comparative Sociology*, 55(6), 489-508.
- Scharpf, F. W. (1996). Negative and positive integration in the political economy of European welfare states. *Governance in the European Union*, 15.
- Scharpf, F. W. (1997). Economic integration, democracy and the welfare state. *Journal of European public policy*, 4(1), 18-36.
- Scharpf, F. W. (1998). *Interdependence and democratic legitimation*. Econstor. Accesso: http://pubman.mpg.de/pubman/item/escidoc:1235557/component/escidoc:2366370/mpifg_wp98_2.pdf
- Scharpf, F. W. (1999). *Governare l'Europa: Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*. Il Mulino.

Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?*. Oxford University Press.

Scharpf, F. W. (1999). *Governare l'Europa: Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*. Il Mulino.

Scharpf, F. W. (2002). The European social model. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645-670.

Schiera, P. (2004). *Lo Stato moderno: origini e degenerazioni*. Clueb.

Schiera, P. (2011). *Dottrina politica e istituzioni*. Brescia: Morcelliana.

Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European public policy*, 11(4), 661-679.

Schlipphak B., Menniken T. *Assessing Attitudes Towards Regional Integration Processes. The Regional Integration Manual: Quantitative and Qualitative Methods* (2011), edited by Philippe De Lombaerde, Renato Flores, Lelio Iapadre, Michael Schulz. Routledge.

Schmid, G. (2002). Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact// in G. Schmid, B. Gazier.

Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2-22.

Schmidt, V. A., Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. *West European Politics*, 27(2), 183-210.

Schmitt, H., Thomassen, J. J. A. (1999). *Political representation and legitimacy in the European Union*. Oxford University Press on Demand.

Schmitter, P. C. (1970). A revised theory of regional integration. *International organization*, 24(04), 836-868.

Schmitter, P. C. (2001). What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished?

Schulz, M., Söderbaum, F., Öjendal, J. (Eds.). (2001). *Regionalization in a globalizing world: a comparative perspective on forms, actors, and processes*. Zed Books.

Shmidt A. V., (2015). *The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy. Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration? // Commissione europea*. Accesso: <https://ec.europa.eu/info/publications/eurozones->

[crisis-democratic-legitimacy-can-eu-rebuild-public-trust-and-support-european-economic-integration_en.](#)

Sidoti, F. (2012). Modello sociale europeo, riformismo e scienze sociali. *Quaderni di Sociologia*, (59), 67-78.

Sjursen, H. (2002). Why expand?: The question of legitimacy and justification in the EU's enlargement policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(3), 491-513.

Söderbaum, F., Sbragia, A. (2010). EU studies and the 'new regionalism': What can be gained from dialogue?. *European Integration*, 32(6), 563-582.

Sovetskaya sotsial'naya politika 1920–1930-kh godov: ideologiyai povsednevnost' (2007). *Politica sociale sovietica 1920-1930: l'ideologia e la vita quotidiana*. Sotto redazione di Pavel Romanov ed Elena Yarskaya-Smirnova. Mosca.

Sternberg, C. (2013). *The Struggle for EU Legitimacy: Public Contestation, 1950-2005*. Springer.

Stone, D. (2008). Global public policy, transnational policy communities, and their networks. *Policy studies Journal*, 36(1), 19-38.

Suddaby, R., Greenwood, R. (2005). Rhetorical strategies of legitimacy. *Administrative science quarterly*, 50(1), 35-67.

Sweet, A. S., Sandholtz, W. (1997). European integration and supranational governance. *Journal of European public policy*, 4(3), 297-317.

Telò, M. (2016). *Globalisation, multilateralism, Europe: towards a better global governance?*. Routledge.

The end of the Soviet Empire: the triumph of the nations / Helene Carrere d'Encausse; Translated by Franklin Philip New York: Basic Books, 1993

Thomassen, J. (2007). *Citizens and the legitimacy of the European Union-19*. Webpublications. Accesso: <http://www.oapen.org/download?type=document&docid=439851>.

Thomassen, J. (2009). *The legitimacy of the European Union after enlargement*. Oxford University Press.

Thomassen, J., Schmitt, H. (2004). *Democracy and legitimacy in the European Union*.

Trattato dell'Unione Europea. Protocollo 28. Sulla coesione economica, sociale e territoriale. Accesso: <http://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016E/PRO/28](#) .Agreement On Social Policy Concluded Between The Member States of the European Community With The Exception Of the United Kingdom of Great Britain And Northern Ireland.

Tregidga, H., Milne, M., Kearins, K. (2007). Organizational Legitimacy and Social and Environmental Reporting Research: The Potential of Disclosure Analysis. In Asia Interdisciplinary Research in Accounting Conference.

Tsoukalis L. (2005). What Kind of Europe. Oxford University Press.

Tyler, T. R. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annu. Rev. Psychol.*, 57, 375-400.

Unione europea (1986). L'Atto europeo unico. Accesso: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Axy0027>

Vandenbroucke, F. (2014). The Case for a European Social Union, in: The European Elections: What is at stake for the citizen? An analysis of the EU's legitimacy and policy challenges, Academia Press Gent. PP. 107-122. Accesso: http://www.frankvandenbroucke.uva.nl/en_GB/publications/

Vandenbroucke, F. (2015). The Case for a European Social Union. From Muddling Through to a Sense of Common Purpose, in Marin, B. (Ed.), The Future of Welfare in a Global Europe, Ashgate: Aldershot UK, PP. 489-520.

Vandenbroucke, Frank (2012). Observatoire Social European. Europe: The Social Challenge Defining the Union's social objective is a necessity rather than a luxury. Opinion Paper. Accesso: <http://www.frankvandenbroucke.uva.nl/wp-content/uploads/2016/06/158.pdf>

Vandenbroucke, Frank (2015). L'Unione Sociale Europea: idealismo ingiustificato o esito inevitabile? Fondazione Eticaeconomia, Menabò. Accesso: <http://www.frankvandenbroucke.uva.nl/wp-content/uploads/2016/06/228.pdf>.

Vandenbroucke, Frank (2016). The relationship between the posting debate and the Brexit debate. EurActiv. Accesso: <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/opinion/the-relationship-between-the-posting-debate-and-the-brexit-debate/>

Vandenbroucke, Frank (2016). A European Social Union: Unduly Idealistic or Inevitable? Accesso: <http://www.frankvandenbroucke.uva.nl/wp-content/uploads/2016/06/232.pdf>

Vaughan-Whitehead, D. (2014). Is Europe losing its soul? The European social model in times of crisis. International Labour Organization.

Warleigh-Lack, A., Van Langenhove, L. (2010). Rethinking EU studies: The contribution of comparative regionalism. *European Integration*, 32(6), 541-562.

Weatherford, M. S. (1992). Measuring political legitimacy. *American Political Science Review*, 86(01), 149-166.

Weber, M. (1981). *Economia e società: Sociologia del diritto* (Vol. 3). Edizioni di Comunità.

Weiler, J. H. (1992). After Maastricht: community legitimacy in post-1992 Europe. *Singular Europe: economy and polity of the European community after*, 11-41.

Weiler, J. H. (2004). The geology of international law—governance, democracy and legitimacy. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 64(3), 547-562.

Weiler, J. H. (2011). The political and legal culture of European integration: An exploratory essay. *International Journal of Constitutional Law*, 9(3-4), 678-694.

Weiler, J. H. (2012). In the face of crisis: Input legitimacy, output legitimacy and the political messianism of European integration. *Journal of European integration*, 34(7), 825-841.

Wilensky, H. L. (1974). *The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures* (Vol. 140). Univ of California Press.

Wilensky, H. L. (1983). *Political legitimacy and consensus: Missing variables in the assessment of social policy*. Institute of Industrial Relations, University of California.

Wilthagen, T., Tros, F. (2004). The concept of “flexicurity”: a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer: European Review of labour and research*, 10(2), 166-186. Accesso:

http://ptwresearch.org/uploaded_files/publications/tros3.pdf

Zürn, M. (2004). Global governance and legitimacy problems. *Government and Opposition*, 39(2), 260-287.

FONTI PRIMARIE

Blazhnov, E.A. *La stampa del Partito e piano quinquennale*. Moskovskij Rabochij, 1984.

Chadaye, Y. E. Il nuovo piano quinquennale e la riforma economica. Novaya pyatiletka i khozyaystvennaya reforma. Znaniye, 1968.

Chernik, D. G. Il quinquennio dello sviluppo intensivo. Pyatiletka intensivnogo razvitiya. Moskovskiy rabochiy, 1987.

Ilyin, S. Il Decimo piano quinquennale come tappa importante nella creazione di base materiale e tecnica del comunismo. Znaniye, 1978. (la collana "Comunismo scientifico. Il nuovo nella scienza, ingegneria, vita" № 4).

Il Decimo piano quinquennale in azione: Saggi, interviste, cronache. [Collezione]. - Magadan: Bk. Casa Editrice, 1979.

Il Decimo piano quinquennale, e modi per migliorare l'efficienza e la qualità del lavoro alla luce del Congresso del PCUS XXV. Ed. Yu. A. Dmitrieva, 1976.

Dodicesimo piano quinquennale - periodo di cinque anni di cambiamento radicale nello sviluppo socio-economico: Informazioni e materiale didattico per la prima occupazione del suo sistema politico ed economico. Istruzione: 1986-87. Baku, (Per aiutare i sostenitori e gli ascoltatori)

Dostovalov, Y.L. L'uomo, il lavoro, il piano quinquennale. Moskovskij Rabochij, 1987. Biblioteca del propagandista e d'informazione politica.

Ekonomicheskoye i sotsial'noye razvitiye SSSR. Regional'nyye aspekty. Lo sviluppo economico e sociale dell'URSS, aspetti regionali. 1988

Fikh, B. M. Dzevyataya pyatsigodka i satsyyal'naye razvítso savetskaga gramadstva. Il nono quinquennio e lo sviluppo sociale della società sovietica / B. Fikh, F. Margolín. - Belarus', 1972.

Kotov, F. L. Il Nono piano quinquennale e il benessere delle persone. Biblioteca dall'attivista sindacale. Profizdat 1971.

Kotov, F. L'Ottavo piano quinquennale in azione. Znaniye, 1967.

Gavrilenko, D. XXIV Congresso del PCUS e il rafforzamento della disciplina statale: assistenza didattica per il docente, 1972.

Giovani Comunisti e il piano quinquennale, 1971-1975: raccolta di Giovane Guardia, 1976.

Giunti universali, BM Il nono piano quinquennale e il benessere delle persone. Elbrus, 1973.

Isaev, V. Y. Il decimo piano quinquennale – della qualità ed efficienza per ulteriore benessere del popolo. Znaniye, 1976.

Khodzhayev, D. G. Neproizvodstvennaya sfera: desyataya pyatiletka / D. Khodzhayev, Znaniye, 1976. (B-chka «Aktual'nyye voprosy ekonomicheskoy. politiki KPSS na sovrem. etape»; Volume 6).

Kirichenko, V.N. Il quinquennio dei miglioramenti di qualità. Politizdat, 1986. (Dodicesima Pyatiletka).

Kiselev, V.P. Il XXV Congresso del Partito Comunista sulla strategia economica del partito: (assistenza materiale per il docente). Znaniye, Belarus SSR, 1976.

Korablev, N.P. Il quinquennio dell'efficienza e la qualità. Politizdat, Pskov, 1977

Kostin, L.A. Lo sviluppo sociale e il miglioramento del benessere delle persone. Conoscenza, 1987. (In aiuto al docente "Politica economica del partito: XII piano quinquennale").

Ksenofontov, S.V. Il Miglioramento del socialismo e della politica sociale del PCUS. Znaniye, Leningrado, 1986. (In aiuto al docente).

Kurskij, A.D. Il Terzo piano quinquennale di Stalin: I risultati del piano gli obiettivi del terzo piano di 5 anni. Gosplanizdat 1940.

Loukashov, O.D. La politica del Partito sociale come fattore di sviluppo della classe operaia nelle condizioni di perfezione del socialismo, Kazan State University. VI Ulyanov-Lenin, 1987.

Mayer, V.F. Il tenore della vita dei lavoratori. Politizdat, 1971. Il nostro nuovo piano quinquennale.

Pavlenko, V.F. Lo sviluppo territoriale economico: decimo piano quinquennale. Le questioni attuali della politica economica, Volume 8. Znaniye, 1976.

Petrov, P. S. Il XXV Congresso del PCUS il problema della concorrenza socialista. Znaniye, 1977. (In aiuto al docente, "Il Decimo quinquennio e l'efficacia della produzione e della qualità dei prodotti")

Popov, A.A. Il XX Congresso del Partito Comunista dell'Unione Sovietica. 1956. Per aiutare gli studenti di materiali congressuali.

Propagandist i pyatiletka: (Congresso regionale "Il Quinquennio dell'efficacia e qualità come contributo di ogni propagandista"). Altay, 1977.

Prostyakov, I. I. Dvenadtsataya pyatiletka: Tempy, proporsii, sotsial'naya programma. Finansy i statistika, 1986.

Prostyakov, I. I. Odinnadtsataya pyatiletka: Tsifry i fakty. Finansy i statistika, 1982. (Statistika dlya vsekh).

Pyatiletka - delo kazhdogo: o razvitii narodnogo khozyaystva strany i respubliki v 1971-1975 godakh: material v pomoshch' dokladchikam / Otdel propagandy i agitatsii TSK KP Belorussii. - Minsk, 1972.

Pyatiletka desyataya. God pervyy: Letopis' sozidaniya: Sbornik. Simferopol', Tavriya, 1977.

Pyatiletka desyataya. God vtoroy: Letopis' sozidaniya. Sbornik, Simferopol', Tavriya, 1978.

Pyatiletka i politinformator. Il Quinquennio e l'informatore politico. Moskovskiy rabochiy, 1975.

Pyatiletka korennoogo pereloma v sotsial'no-ekonomicheskom razvitii strany: (Material v pomoshch' lektoram, prepodavatelyam, propagandistam i slushatelyam Unta marksizma-leninizma), TSK Kompartii Litvy, 1987.

Popovkin, V.A. Rafforzare il ruolo dei piani territoriali integrati per lo sviluppo / Homework economico e sociale. Kiev, 1986. (Per aiutare il docente Dodicesimo piano quinquennale: la politica di accelerare lo sviluppo sociale-economico).

Ryzhenkov, Ye. V. Vse dlya blaga cheloveka. Belarus', 1982. (Il XXVI Congresso del PCUS come nuova tappa in via per comunismo).

Savastenko, A. A. Sotsial'naya politika KPSS i formirovaniye novogo cheloveka, 1981. Resheniya XXVI s"yezda KPSS - v zhizn'!

Semen'kov, V. N. Formirovaniye novogo cheloveka. Belarus, 1982. (Il XXVI Congresso del PCUS come nuova tappa in via di comunismo)

Skorobogatyy, V. V. Il XX Congresso del PCUS sull'ulteriore crescita del benessere materiale e del livello culturale dell'uomo sovietico. I materiali in aiuto al lettore. Minsk, 1956.

Sotsial'naya politika KPSS - moshchnoye sredstvo formirovaniya novogo cheloveka, utverzhdeniya sotsialisticheskogo obraza zhizni: (Obzor sov. lit.): Nauch.-analit. obzor / [A. A. Tverdokhleb]. INION, 1987. Seriya «Aktual'nyye problemy sovershenstvovaniya sotsializma»

Sotsial'naya politika KPSS na sovremennom etape / Podgot.: V. B. Smolyanova, V. N. Vitkovskaya. - Kiyev, 1986. (V pomoshch' lektoru. Programma planomer. i vsestoronnego sovershenstvovaniya sotsializma)

Sotsial'naya politika KPSS v 10-y pyatiletke. Dva mira — dve sotsial'nyye politiki: metodicheskiye materialy v pomoshch' propagandistam, lektoram, politinformatoram /

Dom politicheskogo prosveshcheniya Minskogo obkoma KPB, Oblastnaya organizatsiya obshchestva «Znaniye», 1977.

Sotsial'noye razvitiye SSSR, 1989: Stat. sb. / Gos. kom. SSSR po statistike, Inform.-izd. tsentr. - Finansy i statistika, 1991.

Sotsial'noye razvitiye SSSR: la raccolta statistica. Goskomstat SSSR, Informizdat, Finansy i statistika, 1990.

Sovetskiye profsoyuzy i pyatiletka, a cura di V. N. Tyurin. Profizdat, 1976.

Sukhov, A. S. Dvenadtsataya pyatiletka: perspektivy razvitiya narodnogo khozyaystva. Znaniye, 1986. Il nuovo nella vita, nella scienza e nella tecnica. Economia e organizzazione della produzione, Volume 5, 1986.

Tsaryuk, A. V. Il XXI Congresso del PCUS sul crescente ruolo del Partito nella lotta per la vittoria del comunismo. Lezioni sulla storia del PCUS, Università bielorusa statale, di V.I.Lenin, 1961.

Wojciechowski, VA. La strategia economica e politica sociale del PCUS: Metodo. Beneficio per aiutare lo studio dei materiali XXVII Congresso del PCUS e il congresso XXX della Bielorussia. Belarus 1987.

XXIV Congresso del PCUS e le sue soluzioni / E.N.Zahvataeva, G.A.Kalinina, E.M.Rusakova. 1972.

XXVI Congresso del PCUS sulla crescente ruolo del partito nella società, nel periodo del socialismo sviluppato: (materiale per aiutare gli insegnanti, docenti, studenti) / Ministero dell'istruzione superiore e istruzione secondaria speciale della RSS Bielorussia, Università bielorusa statale di V. I. Lenina, Dipartimento di Storia del Partito comunista delle facoltà umanitari. 1981

XXVI Congresso del PCUS: sviluppo economico e sociale dell'Unione Sovietica nella fase attuale / [A. A. Chuhno, PG Solomyanyuk, IP, Primavera. La Scuola superiore di Kiev, 1982.

Zenchenko, N.S. Il quinquennio dell'efficienza, Znaniye, 1976. "Il Decimo quinquennio di efficienza e qualità".

Zinin, V.G. Lo sviluppo sociale per migliorare il benessere delle persone. Biblioteca della società "Znaniye", 1981. "La politica economica del partito: l'Undicesimo quinquennio".

Zubkov, A.I. La politica sociale del PCUS, il fattore decisivo nella formazione e nello sviluppo del modo socialista della vita. La società "Znaniye", 1982.

APPENDICE 1. La sintesi della ricerca empirica

Supranational legitimacy: EU's Social Model and the Citizen-oriented Policies

Empirical study

Background note:

Supranational legitimacy is grounded on institutional trust and support for the supranational policies, consensus of national elites on them. It is difficult to measure supranational legitimacy and, therefore, is a somewhat intangible category. Nevertheless, it is crucial for the deepening of regionalisation that supranational decision-making is considered to be legitimate.

The present empirical research constitutes a part of a **PhD research project on the historical patterns of legitimacy in the post-soviet regional integration project – the Eurasian Economic Union (EAEU)**. Although the social dimension of regionalisation within the EAEU has never been on the agenda and never mentioned neither during the debate, nor in the Treaty, a common soviet social welfare model and policy patrimony across the post-soviet states, which has been neither reformed nor significantly modernized in most of the countries (social benefits, education and healthcare systems), leaves a possibility to strengthen regionalisation and to develop it up to the social dimension. The PhD project will argue that this scenario is functional in respect to the EAEU's legitimacy both to national elites and to the member states' citizens,

The possibility of having a social dimension to regionalisation within the EAEU has never been on the agenda and was not raised during the formal negotiations leading up to the EAEU Treaty, or included in the text of the Treaty itself. Nevertheless, there exists a common Soviet social welfare model and policy patrimony across the post-Soviet states. This common model (consisting of social benefits, education and healthcare systems) has not been reformed, nor has it been significantly modernized in most of the countries – leaving open the possibility of strengthening regionalisation by reference to this common social dimension. This doctoral project will argue that the existence of this common Soviet social welfare model is important to support the legitimacy of the EAEU, both in the eyes of national elites and amongst member states citizens.

The European Union attempted to create a **European social dimension** by launching a number of European social policy instruments and interventions, as well as a range of mechanisms for public consultation through bodies that represented national, public and private interests and serves as political interlocutors at the supranational level (e.g. the European Economic and Social Committee). In the late 1970s, with the spread of the idea of a 'European Social Model', the attempts to establish a common EU social policy gained support from left-wing political forces. However, though at the national level developing a supranational social dimension might have provoked a huge increase in national contributions to the European budget, whereas the differences among the social welfare models in national states were substantial, For example, Esping-Anderson and others have identified a number of welfare state models, namely: the Scandinavian welfare model (the Nordic capitalism), the

Mediterranean welfare model, the Anglo-Saxon welfare model, the Continental model of capitalism and the German model of social market economy. Due to the huge differences among the national social welfare models, common EU social welfare never emerged. Nevertheless, we can argue that certain citizen-oriented policies (not replicating social welfare, but having some impact on citizens' interests) may lead to better legitimisation of the EU political and institutional system. In order to test this hypothesis, we apply the historical institutional method and try to verify whether there is a connection between the EU's social dimension and the EU's legitimacy, as measured by Eurobarometer's "trust in the EU institutions" measure.

The effectiveness of "**Social Model Europe**" has been widely debated and many researchers hardly consider it a success. The EU social model is the subject of an empirical case study for this doctoral research project on supranational legitimacy. It has been chosen as a case study to investigate the **hypothesis** that supranational legitimacy is being mostly driven at the social and citizen-oriented policy level rather than at the political and economic levels of regionalisation. Obviously, along with primary drivers of regionalisation, such as trade and security, social and human development policies are grounded in a different kind of political bargaining, with more political parties and interest groups involved. In other words, my key research question is: **is institutional trust at the supranational level correlated with institutionalisation of the social welfare domain, and will the evolution of the social model lead to a more wide-ranging supranational legitimacy?**

To demonstrate the correlation between the social dimension of regional integration and supranational institutional trust, this PhD project includes an **empirical part dedicated to the institutionalisation of the EU social model** and to the established **feedback communication channels in EU policy processes**.

To achieve the set goals this part of the project will, first of all elaborate on why supranational EU welfare policies were introduced in a limited way (with Open Method of Coordination as the main tool). The working assumption is that citizens' institutional trust can be reinforced and also measured (e.g. through specialized Eurobarometer surveys and research reports). Further, that citizen-centred policies – social, employment, education, healthcare and food security policies – represent drivers of the legitimacy of regionalisation and constitute practical patterns of legitimacy. Therefore, **the objectives of the empirical study** are as follows:

- To test whether the EU's legitimacy can be framed by reference to whether its social model has institutional form;
- To verify how the EU's executive bodies in the relevant fields measure, estimate and analyse support/institutional trust/policy response and how the communication flows go between the EU executive institutions and the citizens, civil society, etc.;
- To deduce whether the chosen policy areas (social welfare and education policies) are relevant for the EU's supranational legitimacy and if so, whether the increase in the direct targeting of citizens in those areas may lead to higher institutional trust at the supranational level;

Methodological note:

The methodology that is applied comprises semi-structured interviews with open-ended and probe questions. The methodological guide used during the interviews' preparation is

[RAND's Data Collection Methods](#) on primary data collection for social sciences. The questions are split into 4 sub-categories.

The 1st group of questions relates to the establishment and **internal operation of the appropriate institution/agency/department** in respect to the perceived legitimacy and responsiveness to the expectations and trust of EU citizens.

The 2nd group of questions is related to **interdepartmental coordination** in the EU, inter institutional ties and the coordination of actions in relation to the citizens-related policies.

The 3rd group of questions will cover institutional trust in the EU and the measures which the relevant agencies/departments/offices have for holding public consultations and receiving feedback from the citizens.

The 4th category relating to the so-called **citizens' patterns** and some civil society organisations active in the social welfare domain at the supranational level. Here the participation of citizens and civil society in consultations relative to the EU citizen-centred policies will be the main area of interest.

Organisational note:

In total there will be 30 interviews of a duration of **1 hour**. The interviews are to be completed **by March 31, 2015**. These will be divided into:

20 interviews in 2 thematic areas/policy fields, therefore 10 interviews per area: education/culture and social affairs (employment, healthcare and consumer security included). Target groups of respondents – specialists from the EU Commission, MEPs from the Committees dealing with social issues, members and specialists of the EU Social and Economic Committee, specialists dealing with the strategic planning and agenda setting issues within the EU etc.

5 interviews with Eurostat officials and researchers from Eurobarometer.

5 interviews in DG Enlargement to investigate how the accession to the EU of the new member states was connected to the welfare systems etc.

Contact:

Anastasia Klimovich

PhD candidate, Department of Social and Political Sciences, University of Bologna, Italy
Visiting researcher, UNU-CRIS, Belgium

aklimovich@cris.unu.edu

Anastasia.klimovich@unibo.it

APPENDICE 2. Il questionario.

EU's Supranational Legitimacy and the Citizen-oriented Policy Processes

Empirical study

Subsets of questions:

1. Internal institutional mechanisms and legitimacy:

- 1.1. Please, tell about the history of the department you work at. Could you please elaborate on how it was established, who the constitutive parties were and how the first leadership was assigned? How was the procedure of leadership assignment changed over the different political cycles?
- 1.2. Does your department/agency coordinate its agenda and activity with the other departments' activities? Have appropriate communication channels and coordination mechanisms been established? How would you characterize them? Are they well-functioning? Which are the institutions/divisions/directorates you coordinate with more often?
- 1.3. Could you please elaborate on whether there are political measures and issues on the political agenda that are not being introduced and implemented due to budget shortages?
- 1.4. Was there a case of the introduction on your department's agenda of the issues and measures suggested by the civil society groups and other relevant stakeholders (i.e. not via national governments)?
- 1.5. When and why was the budget of your DG/department/agency increased? What stimulated the budget increase and was it more due to institutional factor or to the citizens' response? When did it take place? What was the department to have initiated such a change? Which were the main activities covered by such an increase?
- 1.6. To what extent has the budget allocated for the agency grown?
- 1.7. What drove the budget growth and the expenditures in the field of your expertise (education and culture, research and innovation, social policy, consumer protection and healthcare, etc.)?

2. Institutional mechanisms of communication with other departments, international agencies, national governmental agencies (including DG Enlargement):

- 2.1. Are your department's strategic and working plans coordinated with other executive agencies of the EU and the Commission's departments?
- 2.2. How do information flows occur among the directorates dealing with social welfare and citizen-oriented issues (rather than economic and business oriented ones) - employment, education and research, healthcare, social issues?
- 2.3. Do you think the agenda of your department/agency is complementary to the agendas of other departments active in social and citizens' related fields? Is it complementary to the economic, trade and growth related agendas?
- 2.4. Are there monitoring and evaluation practices to evaluate social welfare and citizen related policies? What is the institutional mechanism of evaluation of the effectiveness of the policies in your directorate, department or agency?

- 2.5. What is the mechanism used by your department to gauge the response from the citizens on the functioning of the EU policies and practices in your sphere?
- 2.6. How is the analysis of the Eurobarometer data undertaken and are the surveys' results taken into consideration while drafting programmes and yearly plans of the DGs?
- 2.7. What are the main newly introduced budget lines for the core and/or side activities? Could you elaborate on the purpose and the main incentive to have them introduced?
- 2.8. How do you think your agency could improve the institutional trust survey and which parameters could be included to measure the responsiveness of the policies in your area to the citizens' interests?

3. EU policies and the measurement of trust of the EU institutions (for Eurobarometer practitioners and EU statisticians):

- 3.1. Do you think it is appropriate to talk about institutional trust of the EU executive institutions, which are composed of multinational and often nation-driven leadership?
- 3.2. When do the biggest increases in the level of trust in the EU institutions occur?
- 3.3. How does communication with the EU executive bodies occur on the researched issues of their agenda?
- 3.4. Does your department/agency/DG often participate in specialized research or survey dedicated to social welfare issues? If so, what are such issues? Could you elaborate on one of the research projects and its goals?
- 3.5. How do you think the institutional trust the department/directorate you work at can be gauged and which parameters could be included to measure the responsiveness of the policies? What are the attempts by different EU institutions take to measure and increase institutional trust by the EU citizens?
- 3.6. Do you think the level of institutional trust can be correlated with the growth of budgetary allocations in the respective sectors?
- 3.7. Do you think changes in political leadership in the member states can affect the EU institutional trust? Has there been any evidences of shifts in EU support when the political leadership has changed in the national states?

4. Citizens' patterns (civil society, citizens' associations active in social welfare domain at the supranational level in the EU):

- 4.1. What is the percentage (approximate amount) of your work dedicated to direct (or mediated by civil society organisations) interaction with the interest groups and the citizens? Do you think client-oriented accountability (not to the national governments) could be helpful in terms of institutional support at the EU level?
- 4.2. Could you mention any known successful initiatives that brought about positive change in the EU social welfare agenda?
- 4.3. Were those campaigns driven by citizens and civil society or pressure groups and lobbies?
- 4.4. How would you assess the effectiveness of your campaigns and activity and the level of support by the citizens? Were social issues prevailing over the economic, political and security ones?

- 4.5. From your perspective what can increase the level of trust in EU institutions from the EU citizens' side (or your voters in the case of MEPs)? What are the measures applied in order to increase institutional trust and/or political support by the voters (in the case of MEPs)?
- 4.6. What is your communication strategy with respect to the promotion of the agenda to the citizens of various nation states?
- 4.7. What is your communication strategy with the EU institutions?
- 4.8. Does your department have a knowledge-increasing strategy: to inform common EU citizens of the opportunities offered to them at the supranational level?

APPENDICE 3. Lista degli intervistati.

Empirical Study

List of the Respondents

Brussels, March-June 2015

N	Institution	Position
1	European Economic and Social Committee Employment, Social Affairs and Citizenship, SOC	Head of unit
2	Council of the European Union Cabinet of the President	Economic Team Cabinet Member
3	European Commission Cabinet of Commissioner Marianne Thyssen Employment, Social Affairs, Skills and Labour Mobility	Deputy Head Of Cabinet
4	European External Action Service , Entities reporting to Deputy Secretary General/	Political Director Mrs Schmid DSG 2.2 - Strategic Planning;
5	European Social and Economic Committee , The Section for Employment, Social Affairs and Citizenship (SOC)	Head of unit
6	European Parliament DG for Internal Policies Culture and Education,	Policy officer
7	European Commission DG Education & Culture B1 – Higher Education,	Policy officer
8	Council of the European Union General Secretariat Directorate General Agriculture, Fisheries, Social Affairs and Health Public Health, Pharma and Foodstuffs Unit	Head of unit
9	European Economic and Social Committee , Communication department	Head of Communication
10	DG Employment, Social Affairs and Inclusion Dir B — Employment and Social Legislation, Social Dialogue 1. Social Dialogue, Industrial Relations	Policy officer
11	European Commission DG Employment, Unit C1	Policy Coordinator European Employment Strategy
12	European Commission DG EMPL Unit D1 – Social policies, Innovation and Governance	Head of Unit

	PLB3 6/45 Deputy	
13	European Commission Directorate-General for Communication Citizens' Dialogues Unit	Acting Head of unit
14	European Parliament; Parliament's Secretariat; DG for Internal Policies of the Union; Directorate for Economic and Scientific Policies; Secretariat of the Committee on Employment and Social Affairs	Head of unit
15	Parliament's Secretariat DG Communication Directorate for Information Offices	Director
16	European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion Unit A5, A/5 "Labour Market Reforms"	Head of Unit
17	DG Employment Social Affairs Inclusion Unit A4 External Relations, Neighbourhood Policy, Enlargement, IPA	Deputy Head of unit
18	DG Employment Social Affairs Inclusion Analytical Unit	Policy Analyst
19	DG Enlargement Audit Unit	Head of Unit
20/ 21	European Parliament Secretariat Committee on Employment and Social Affairs	Administrators of the Employment and Social Affairs Committee of the EU Parliament
22	Council of the European Union General Secretariat Directorate General Agriculture, Fisheries, Social Affairs and Health Unit 1C - Employment and Social Policy	Head of Unit

APPENDICE 4. Le trascrizioni delle interviste semi-strutturate con gli ufficiali dell'Unione europea.

European Commission

Directorate General on the Employment

Position: Officer, coordinator of the European Semester

Changed recently due to the crisis in order to provide better economic governance since 2011. Economics department and employment department DGs and the SecGen's department – are the units involved in the European Semester, coordination of the processes and policies in social-economic domain to overcome the crisis and its consequences. **During the crisis** – focused more on fiscal and macroeconomic domains detriment of employment, education, research and development. **After the crisis** – coordination of the employment policies, identify the MSs difficulties in employment and social performance the member states face.

The European Semester consists of the following stages: analysis, exchange country analysis with the countries and by May – share recommendations with the countries. Analysts deliver on analysis and policy administrators from the Commission deliver on recommendations mostly. Produce country analysis and coordinate country-specific recommendations. Analysis and policy processes with recommendations go hand in hand **with 3 main DGs of the Commission involved** within the framework of European Semester. **In-house coordination group** is to control the coordination processes and guarantee that no functions are duplicated and the assessments are not overburdened. The Commissioners Dombrovskis, Thyssen, Moscovici are responsible for delivering final results.

Coordination and information flows on agenda setting

The coordination during the European Semester occurs among the DG EMPL, DG Ecfm and the SecGenm an overriding DG. The meetings take place on a biweekly basis. During the preparative stage, the coordination goes only within the Commission. The proposals for recommendations are adopted by the Council but there is no co-decision for the Parliament that cannot be involved in the Semester. There is a group of experts who represent parallel units in the DG EMPL, SecGen and ECFIN. During the analysis the group meets on weekly basis, when needed – more often.

The 3 commissioners, though, always present to the Social Inclusion and Employment committee of the Parliament the logic behind the Semester's recommendations upon the request and in case of interest from the Parliament's Committees. There is a time mis-coincidence: recommendations discussed and adopted in May, are largely discussed in the Council, whereas the Parliament, not being involved, may only eventually request clarifications, not being primarily consulted on the matters at place. Some inefficiency in the coordination mechanisms within the European Semester.

Countries like that they can discuss the analysis, whereas they cannot discuss the recommendations.

The logic and the modes of amendments or changes in the Commission's decision. Anything that gets changed between the changes that occur in the Commission and in the Council, needs to be well understood. **Reverse majority voting when "the Commission can be voted down"** – the only way that the Commission can be pushed to reconsider its decision.

Coordination mechanisms on the agenda setting:

The core group: the DG EMPL, DG ECFIN, DG SECGEN. During the analysis they meet on biweekly basis. The group on country analysis – weekly meetings on the country- specific reports. **The semester since 2011 changed:** first the analysis was published together with recommendations. Now the analysis is published 2 months before, they are discussed with the MS and afterwards – approved and implemented. Policy people deliver on recommendations, analysts deliver on the country-specific analysis. In-house coordination group for the Semester process, in order to avoid duplicating of the work.

Painful: proposal for recommendations to avoid imbalances, for ex., is adopted by the Council **but there is no co-decision for the Parliament. The Parliament has been asking to be involved ever since (!)**. The Parliament regularly invites the joint meeting of the employment committees. Only several months after the recommendations are being explained at the legislative body. DG Economics, EMPL, Dombrovskis – responsible for the whole coordination process are going to explain the country-specific recommendations. The Parliament has no role in the Semester.

The recommendations are voted in the EU Council. The Commission can be pushed to consider the decision. The Commission is not eager to change its decisions, outvote the Commission's decision is the only option to change it. However, the MS can require a voting procedure in the Committees, which they frequently do, as this is the only way that the Commission can be pushed to reconsider its decision. In the Parliament's Committees they do change the Commission's decision when the decisions are out-voted. Some countries are eager to bring decisions to the Council anyway. Rarely that the Committees make them loose the vote in the Council.

The shortcomings are also in a way a learning process.

1. Change of administrators – another factor, when new people are eager to change the processes when assigned;
2. Some member states can vote against or with other Member States on the country-specific recommendations (not being knowledgeable enough on the countries' internal situation);
3. There's not much coordination with other institutions;
4. *The Commission is pushing the decisions too far;*
5. Countries in the Council can vote against a member state, being aware of internal country situation particularly well (Croatia).

Pretty much under control: ***we assume that the Council will vote in the same way that the national administrators in the Committees – EPSCO***, for ex.

Shortcomings: *"this is a learning process"*, when old states and administrators from the old EU MS *"know and play this game really well"*, when sometimes new Member States may be not aware of the procedure and try to change it, thinking they *"really have to defend their position"* by out-voting the decision. The decision making system is *"well-owned by the people who are in it"*.

There's a degree of MS mutual learning processes, they can vote against or with a Member States. *"These are the dynamics on their own"*. *The EU semester is a learning process. It's good that this cultural experience is well owned by the people who are in it. If it is not – there is a degree of member states.* The countries with the least experience in the EU institutional affairs have to learn. Working for a long time for the Commission, I have seen this happening for many times, when a new MS enters the Union and starts

playing its game, **and you see that the process still needs to be internalized**. Member States can discuss the analysis, which is accepted. But the recommendations cannot be discussed by the MS.

Example: a recommendation that was changed by claims of some Member States in the Committees of the Council during the adoption of the Commission's decision by the Council. If something changes it changes in the Committees of the EU Council. What changes most is *"hate if you say that these are labor substantive costs"*. **"Substantive"** will be tried to exclude from the decision or the statement. They will vote to take out *substantive*. Contradictory approaches by old and new member states. You cannot undo the recommendations, you don't vote for or against. To take the recommendations away you have to go back to the Commission, which you cannot do, whenever the decision/recommendation has passed to the Council. The vote in the Committee can be attended by the administrators in order to change certain formulations in the recommendations, based on the countries' internal situation. When they come out, the recommendations are stronger and never light. Ex., public works. Colleagues from DG industry would say that these costs are not distorted.

Croatia still has to learn. The biggest discussion was with Hungary on public works. Commission argues that it is no way a permanent activation measure for the people who went to public works because a controlled unemployment, but in no way it was to distort competition having to remain a temporary measure. The rationale behind lies in political domain to have defended certain issues.

Change of political leadership in the countries and the impact on social welfare agenda:

It doesn't have to do with the change of government, but with the change of policies. Example: a country has a recommendation on life-long learning or unemployment benefits, etc. When a new government that changes its policy, it would rather change its decision on the issues as well. It may also be true that during the change of government a country may be "stuck" with the recommendations of the predecessor. A government is not happy to inherit recommendations from the previous government, and already receiving a new set of recommendations. The new government must take and implement the recommendations, or find a way to reject them in the Parliament, which *"would be really weird"*, as it would be something a year before the Council didn't reject. It can only be probable when a half of the Council is changed, which is hardly possible politically.

Among the 28 member states there's always a government that changes and risks to fail with implementation of the recommendations from the Commission.

Main interlocutors in the Member states are the Labor ministries, Education ministries (when it concerns apprenticeships). Our colleagues from political DG tend to see the budget and economic ministries, sometimes we see them together.

Budget change, any measures that were not introduced due for budget shortages reasons

1. That's more difficult to say. I can say where the austerity comes from. In 2014-2020 budget there are cuts in the administrative expenditures. The Commission has allocated a reserve. All DGs have to give up posts – human resources – and the money will be put in the reserve and will be allocated to the policy, which needs it most. This is the political decision, as you cannot put this money anyway.
2. However, DGs on economics get more posts. You have to be really careful when you analyze these transfers, because now the SECGEN has also got more posts and budget. This budget can be for anything: analysis, people, etc.

3. The Commission has now got 7 vice-presidents. The vice-presidents don't have DGs, meaning they have not staff, which has been solved by giving extra posts to the SECGEN, whose budgets grew, as they have to service the vice-presidents who don't have their cabinets. This doesn't work, because it complicates policy cycle: a vice-president to impose something on a Commissioner has to go to the SECGEN which imposes on the DG of the Commissioner, which doesn't satisfy the DG that has its staff cut.
4. Sometimes such a change can reflect administrative organization. The Juncker commission has introduced vice-presidents, which was not the case before. In the previous Commission a change in budget would have been only for policy reasons, and not organizational reasons.
5. For the first time in 2014 the Commission's budget increased. It is not clear why: whether it is for austerity measures or whether it is really politically targeted, or whether it is administrative. You have to know very well the internal dynamics.

Communication with the citizens, gauging the response from the citizens and interest groups and external parties

Almost all our contacts are institutionalized: relations with social partners, meaning that we have to talk to them on a number of things. With the contacts with individual citizens we have 2 roles, I'd say. We have a unit for communication, that deals with all questions from citizens on policy matters, deals with invitations of citizens to visit the Commission, deal with questions from them. It's a bit unit as it master all languages too. **In every unit you have this direct channel.**

Each directorate within the DG – social directorate – talks to **a platform of NGOs**, which is an institutionalized mediated way to talk to the citizens. It's far more difficult for a national organization to be invited and consulted if not a member in the Platform. So it's better for a national NGO to belong to the European platform, because we cannot communicate to all NGOs individually. There are poverty platform³⁴⁵, social platform, you even find an organization of churches. There's a way of organizing for individual citizens as well.

Any issue put on the agenda after consultations with the citizens?

By means of petitions, which is based on the Treaty, and requires a million people to support an issue. It happened once, but you have to check the list of petitions. ³⁴⁶ Moreover, there is a tool of European Citizens' Initiative introduced by the Lisbon Treaty. ³⁴⁷ The numbers of people and Member States are so high that it will not so easily happen within a DG. This is not to say, when the Commissioner announces a policy, his or her mailbox is full of questions or claims for reconsiderations.

These platforms are a good mechanisms. The one, which really works well, is the platform on poverty, because it truly represents the organizations in the member states, which not only represent the poor but have poor within their organizations. **When a proposal is launched by the Commission on the issue, the first step would be to invite such platforms and the Commissioner would accept this step.**

The only tool which is direct is the petitions. The rest is not straight-forward.

³⁴⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961>

³⁴⁶ <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201PVL00037/Petitions>,
<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201PVL00039/Citizen's-initiative>

³⁴⁷ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=en>

Information flows among the DGs, units within the DG, other agencies that deal with citizens-oriented agenda

This is not our core business. You may find a similar unit in the SECGEN that deals with nothing else but with citizens. If we have dealt with citizens, in any case it would have become our only domain. So we don't have a policy regarding the response to every request that we receive.

Complementarity of the economic and social agendas

It is a part of that (economic agenda). Since it's a part of that, we are being reorganized. We are awaiting for modification of our organigram, which would better correspond to how other units are organized. For example, country units vs. policy units. Country units, being in other directorate, respond to other director than policy units. In the new organigram country units will be in the same directorate with the policy units. In the final run, the goal is make a policy initiative heavier on some countries where it is relevant than in others. It would differentiate agendas on the same policy for different countries.

The relations with trade are not so strong. **Trade is really outside the European Semester.**

Monitoring and evaluation, coordination of monitoring and evaluation efforts with other relevant DGs

It depends on the competences that we have. Taking an example of employment, there is a joint assessment mechanism: policies for member states will be assessed based on the indicators that we have agreed over the years. On the other hand, indicators change, if we look at contractual arrangements, things have changed (10 years ago there were no hour contracts, now a lot of them, which don't guarantee hours of work). In the social domain, where the EU has less competence. It is basically, more intergovernmental, and the Commission acts mainly as a facilitator and the MS decide on the indicators. It depends on the competence the Commission has in the domain. In employment it is joint competence, whereas in social domain it is mainly the MS that have competence.

You can go further in coordinating employment, then in coordination social policies, which depend on social protection systems where the Commission has no influence. Soft coordination is mainly about learning, but it is never possible to provide recommendation to a country to change its social security system. **The furthest way possible to affect national social policy would be to link it to the labor market and take it as a related to the labor market issue. Ex., unemployment benefits which is really in-between the two.**

Institutional trust (of the Commission as a non-elected body)

Not only the Commission is an implementing body, but it is rather an initiating body, therefore it is appropriate to talk about trust. On this basis the member states act in this has consequences for the public in these member states. And this has never been clear before the crisis. Institutional trust in the European institutions has taken a knock over the crisis, but then so has the trust in national institutions.

I do think it is a legitimate issue. For the economic and monetary union we are going forward: 5 presidents of the EU institutions presented a report on the advocating further economic integration, which normally should bring to further social integration. They have dedicated a chapter to increased legitimacy vs other institutions (1), the national parliaments (2). The national parliaments in the new Treaty got more power in the employment policy: they can revoke a decision during 60 days since it was approved, which the parliaments didn't have before in the Treaty.

Of course, it is legitimate, if you have an economic policy which limits your budget and therefore your social budgets, as a country you have to address these issues, even though the Commission is not elected and doesn't collect taxes.

And vs. citizens?

Citizens are represented by the governments in the Council.

You can say, yes, that's the government's, and not yours. It's true that the position of a citizen is articulated by the Parliament, whereas the government represents the position of the majority. In the EU Council the government is represented and never the opposition.

Measure and increase of institutional trust

There are a lot of proposals on that for the moment. There's even a proposal – not from us, from academics – to make the EU Parliament the first chamber and the Council – second chamber.

Actually, the EU Parliament is constituted according to the numbers in the MS, so the big countries have more representatives, there are do have your position, but not in Council.

You can assume, the majority of Europeans would support it. In Council it is different but it is true that in the end chose their government. **For the institutions there's an issue to solve it.** I don't have the answer but I see that there are far more articles and far more research that approach legitimacy issues that there was 5-6 years ago. I think this is due to the crisis, when people have felt that governments have executed policies which they wrongly or rightly attributed to the European institutions and then people have said: ***I don't vote for these people, I don't even know these people.*** While in national context people would know the political figures. I don't have a solution, but you do feel when you touch the citizens' way of living, you have to account for that somehow.

Increase of trust in the EU

1. Well, if you count that the **national parliaments now have more power in the EU**, you will never get direct individual citizens' increase in their power, it is impossible for 500 million people. I think the right to recall and reconsider the Commission's decisions for the National Parliaments is something democratic. Whether this works, it's another thing. National parliaments can contest only when the decision is already there, they cannot participate in the decision-making processes before the approval. In some very narrow scientific domains national parliaments may have an input, but they didn't have an input on how proposals are made here. It has good and bad sides.
2. There's **also lobbying.**
3. A possibility to influence for citizens and external actors only happens when **the Parliament has co-decision role.** A proposal from the Commission has to make it through Parliament and then through Council. This is where the so-called throughput influence may occur. There's a bunch of these people working for the MEPs to influence them in one way or another, and when the Parliament has voted it down, the Council will not consider it anymore due to co-decision rule.

Example: environment issues when the MEPs are being constantly influenced by the lobbyists to vote in each and every way.

If you were an NGO and you see a proposal by the Commission and you approach the Commission, that claims the decision is in Parliament and will go to Council a few months later. However, in a sense the

Commission has to be objective, neutral, but when you talk about legitimacy it also has to do with being able to change things. Afterwards you talk and convince politicians in Parliament and Council.

And if you talk across countries, a national concern is less that you will find back in different countries.

Eurobarometer, studies for policies analysis

Eurostat – yes we cooperate but not with Eurobarometer.

We've never ordered an external expertise. **What we do is expert groups work.**

Measurement of support by the citizens on employment related recommendations by the Commission

It's difficult for the citizens to influence the employment policy, because there are interested parties.

Example: maternity leave directive is being revised at the moment by the Commissioner.

I am sure if you were to put it to citizens – basically, the leave would become longer – you will get a majority. But we don't have majority in the Council!

That was the case, which was also quoted by the Secretariat of the EPSCO Council.

You know that the initiative would socially do good, but there's no majority in the Council, unless the Commissioner can convince the Council. **I don't think it is at the level of employment ministers don't see that the maternity leave is for social progress. And there is no contestation of the Commission from the Council on that field** (which may have thought the maternity leave should not be in the Commission's competence). Classic case: the Germans on education (too much infiltration in the education curriculum, for ex., will never be approved in the Council).

While the maternity leave directive is totally within the Commission's competence, **it will never be approved not because the opposition to the social progress, but because this directive requires money and social investment.**

Budget allocations and social welfare agenda

Take a member state that has huge debts and has to reduce its budget, that has to reduce spending in health and education. If a state is under obligation to reduce public spendings, it would never vote a measure which may cost it more. Social policy can be the victim of reduction of the budget.

WE as the Commission say, that it's true that we impose a 3% deficit, but we don't say that a MS should find a way to respect this rule by not financing maternity leave or by not spending money on after school services, etc. MS tend to easily cut social then defense expenses.

Change of political leadership in the MS and the effect for social agenda

If a government downgrades its social agenda at national level, it will mean it will vote against more social proposals in Council. It's as simple as that.

Increase of trust

One parameter, which is painful, is participation in the EU elections. This is an objective measure.

People don't vote either they don't have trust in the European Parliament or they don't consider themselves being represented by the Parliament or they don't know. It's a problem for democratic legitimacy of less than 50 % vote. This is the only measurable and objective criteria I can define.

And for executive body there is no likewise objective parameter?

No.

Communication strategy

This is closely linked to the policy agenda, which means if the Commissioner has adopted a policy, she invites all institutions to communicate the core points of it – to the Committees on the Regions and Economic and social committee, Parliament, council, etc., and to as many conferences as possible.

Depending on the policy, interest groups also invite the Commissioner to explain policies. All commissioners are encouraged to have as much exchange with citizens as possible, which is not always easy because of the language, for ex.

There is not a permanent communication channel open. The channels actually open on ad-hoc basis when there is an issue. It's part of public duty to explain to every kind of interest parties and groups the adopted decision on the Commission's initiative. Everyone is responsible for the domain of responsibility. I can now imagine the issue that will kill her in terms of travelling miles for explaining: they will be a labor mobility package 348. Member States are divided into sending and receiving ones and have really different view on the package. The Commissioner will therefore travel to each MS to explain. What frequently happens is very often a minister in a member state, who is invited to a conference, suggests to better invite European level in order to explain, so at such conferences normally both the Commissioner and national ministers are present.

Knowledge increasing strategy

Several different channels of communication and knowledge sharing

1. We have visitors programme: every school can visit, which happens frequently. Employees regularly talk to students upon request. This is one channel. A couple of thousands visitors per year.
2. There is a Unit in DG Communication, which is responsible for organizing visits. Whenever an explanation on employment strategy is needed, the Unit organizes a visit, and a presentation and an expert meeting. We do this to the extent that we have. Besides, upon students meetings some feedback is collected: most of the students have to deliver a paper on the topic of presentation. The Communication unit systematically collects feedback on the events and lectures organized.
3. The level of the visitors may differ: we have senior citizens, who are general public; and **a lot of administrators from the regions**, who need to get informed on the EU regulations and programmes. Besides, the "administrators come to be heard by us". I don't know how much it is in numbers, you should ask the DG Communication. Example: toll charges: people and transport companies, professional associations who want to explain about the transport policy and to know about the implications of the decision on their sphere of activity.
4. **Web-site:** all our documents are being published for individuals and general public. If a citizen hears about a proposal from the EU and is not sure whether it affects him or not and would like to read the text, he/she would be advised on the document.

348 Commission presents reform of the Posting of Workers Directive – towards a deeper and fairer European labour market. Access: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-466_en.htm

Flexsecurity349.

European Commission

Unit on labor market reforms

Position: head of unit

Our unit used to be in **ECFIN**, and in November 2014 was relocated to the DG EMPL and its labor market unit. The motivation to have the Unit relocated is related to have some expertise on labor reforms.

In DG **ECFIN** the unit dealt with all labor market issues and social issues. It was a natural counterpart for DG EMPL. The staff of the unit with background to interface the DG EMPL currently works in a different role, it is **much more concentrated on labor market reforms, the countries are supposed to do within the framework of the European Semester.**

We work closely with the Unit C1 on Employment strategy, the coordinating unit for the European Semester.

Leadership in the Unit, the assignment

Essentially, it is a technical unit that provides analytical support for the work of European Semester, drafting country reports and even country-specific recommendations.

The more political role is done by another unit on employment strategy, C1. However, in practice we are quite involved in deciding of what should be the priorities, which has a more political role.

Agenda setting, working plans, counterparts

The planning activities are established by myself in cooperation with the director and is determined by the overall work plan of the DG within the European Semester. So, it would be determined by the DG's and the Commission's work plan downwards. And the timing would be less determined by the Commission, establishing how the European Semester is going to work. The DG is to establish what exactly would be our role with another coordination unit.

Externally in the EU. Essentially the European Semester is managed by the SECGEN. And the timing is their decision: whether country reports are to be published in March as it was this year, or be prepared in May as it was last year. This is not always communicated well in advance and we have to adapt our workload to that.

2nd group of counterparts is the so-called call group of coordination with DGEFIN, DG EMPL, a little bit with DG Tax.

External actors indirectly determine our work in terms of timing. In terms of the way we provide analytical input, that would be very much us who decide it. For example, we decided that we should produce country features that was the Unit's internal decision.

Externally: the SECGEN is certainly aware of the needs and desires of the Council. So, the Council is really a key player in choosing this. The Parliament is not involved in timing, nor other institutions.

Communication channels

349 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102>

Mixture of formal and informal channels of communication (meetings, updates). Within the DG reasonably efficient and effective. Between the Secretariat and other parts of the Commission a bit less so. There are political constraints to have a detailed advance planning.

Budget of the unit, increase

We have no budget on any outside activities at all, so we have no budget (we don't commission studies, don't organize ourselves conferences and events). Only operations costs.

Information flows among the units, DGs, etc. with citizen-oriented policies

We don't do very much involving non labor market issues, we have no communication with other DGs in social domain. We do some communication with DG EAC (education and culture) regarding education and skills. My colleagues talk to people from DG EAC on how skills or training affect employment (face to face meetings). I don't think there is a formalized system of involvement, rather ad-hoc. IN other units **of the DG there is a mixture of formal meetings and relatively well-structured joint unit meetings – coordination units (the Semester coordination unit)**. Myself I very regularly talk to head of units, non-structured.

There is a formal structure when the coordination units informs about the meetings of the **ESF desks (European Social Fund)**, so we attend that as well.

Complementarity of the agendas

Certainly, complementary. I mean it's an integral part of the agenda of growth. It's not closely connected with the agenda on trade, but it's a part of it: this unit has quite close interactions with the DG EMPL.

Example: unit A4, responsible for international affairs, that handles all trade issues and aspects of trade. We actually talk quite extensively to them on labor market analytical input and also G20 issues.

Monitoring and evaluation, impact assessment

Our policies are not being evaluated that much. Most of all by the Commission are evaluated financial activities; for the policy activities it is growing, but it would be with respect to particular initiatives (Youth Guarantee, for ex.). We try to evaluate the first year of the Programme. We have been asked to provide intellectual input on how to evaluate the Youth Guarantee programme, for example. Our own role is certainly not evaluated. They do have attempted to do sort of evaluation on the Lisbon Strategy and then more recently of Europe 2020 strategy. But we have not been much involved in this.

Mechanism to gauge the response from the citizens

We don't do that, not our role to do that.

Eurobarometer

We consider it a little, when there is available source. We would use it as the last resource and prefer the Eurostat data.

EUROSTAT cooperation

Certainly not in the past. I don't think my colleagues have much contact with Eurostat. Other DGs do (**unit A2** on social analysis, they handle relationships with Eurostat and quite involved to get the special statistics).

Measurement of institutional trust by the citizens in the institutions

Yes, it is certainly appropriate to talk about trust. European Commission, though not elected, is still a public body. To be effective an institution needs to be trusted. By the citizens in general and the particular actors to interact with in particular. If the Commission is not trusted, Council certainly will not be very likely to any of its proposals, the European Parliament will not pay any attention.

What about the citizens?

If the citizens don't trust the Commission, the Parliament and the Council won't either. If the Commission is seen as either bought by lobbyists or only in the interests of the rich or in any other way by the citizens or by pushing by the press, the Commission cannot do its function, cannot work. So it's essential that the Commission is broadly seen as trustworthy. I think most of the European citizens trust the Commission in a broad sense, probably many think the Commission is too bureaucratic. But I think the citizens probably think that this is a problem but not the reason of trust. A reason to criticize but not the reason to distrust.

There may be changes in some countries where the Commission is now closely associated with the austerity programmes. So my guess is in Greece and Spain the Commission is perhaps seen as more of the side of the creditor countries. I am not sure that it is seen as entirely trustworthy and neutral in this sense. In Ireland and Portugal the Commission is not particularly seen as a bad guy. I think in Ireland in particular the Irish accept that the crisis that happened was essentially of their own making. May be some of matches the Commission and other creditors imposed on them are a bit tough. The Commission cannot be seen as a fair player.

Shifts of trust, increase and decrease

1. The major factor would certainly be the financial crisis and the repercussions. In the 4-5 countries which have structural system programmes, the Commission is one of the 3 Trojka members and is seen as not being neutral (Greece, Spain). More generally, my guess is Europe of 28 is a more complex animal than the Europe first of 27 and 15.
2. There seems to be less trust in internationalization and globalization. Globalization is seen in many countries as more of a threat than an opportunity. And I think the Commission is essentially associated with a more globalized world and certainly in favor of it. So that surely increases the distrust (my guess if in France, which has always had a very skeptical view of globalization). If the situation's got worse, my guess it is partly due to that.
3. More generally, I suppose the Commission is seen as the political institution even though not elected and in many countries politicians and in generally less respected. I supposed that would feed into views of the Commission as well.

Parameters to measure trust rather than Eurobarometer

You could do analysis of what newspapers write. You can always start with newspapers that are international and Brussels-based, but they are probably not a good representative sample what every citizen thinks. And the new media which are representative for such an analysis. Which is a new way to measure trust.

Correlation between social investments and the trust in the EU

Austerity measures could have effect.

Europe has already spent 30-40% of its budget on social issues. Part of the CAP spending is social. Regional funding is probably largely seen as social. Social funding, of course, is social. Quite a lot of the EU budget is

already spent on social aspects, relatively well publicized (all physical infrastructure has a sign of being EU funded). I suppose citizens are broadly aware that the Commission has its role in spending on useful projects. **Perhaps either more spending or more awareness among European citizens on what has already been spent could help.**

Yes, I agree with you that probably the anti-social side or perception of the Commission in Spain and Greece possibly could be improved a little bit. Although, the other reasons to distrust the Commission is bureaucracy wouldn't be helpful that much. It's not an obvious solution.

The current Commission's president is aware that the Commission is seen as uncaring during the crisis. And it has determined much more social issues. **There is not a one for one link between the trust in the Commission and its uncaring nature. They are linked but there is no one for work.**

Increase of trust and social agenda

I think the Commission is well aware that unemployment concerns many citizens in many countries, and the Eurobarometer data proves it. I think initiatives like the Youth Guarantee are thought to be some sort of measures against long-term unemployment, when the Commission will be seen some sort of things that the Commission should be doing. **But, I am not sure people are convinced by these fine words and elaborate programmes without money behind them are necessarily going to do much good.** That's the Commission's heart that it is in the right place.

Change of political leadership in the member states to affect EU social agenda and increase EU institutional trust?

If national politicians are very negative about the Commission, that is going to reinforce like a trust. If national politicians are much more positive about the Commission and talk about the Commission as a collaborative helpful partner, it increases trust. Greece's current government is not terribly positive about the Commission and is playing a sophisticated game of both trying to use the Commission and against the credit. The other creditors are not playing with the Commission too much but a little bit. If a deal is done, maybe the Greek government will say it is in large part thanks to the Commission. The Commission is trying hard to be the so-called honest broker between the Members and the Greek government. The Italian prime minister is much more European than Berlusconi, and I guess Italians are going to be more enthusiastic about the Commission. I think national politicians can play a big role. If the national leaders blame the Commission their role in the country. **UK's current prime minister is determined and manages always to frustrate the Commission's terrible plans and certainly does little to increase trust in the Commission domestically.**

I have no idea what effect his pronouncements have in other countries. Maybe it has reverse effect and what Cameroon says the Commission is terrible, the average Frenchman would say "*it is not too bad*".

Citizens and EU social model

Interaction and engagement of the unit with the citizens

There's not any. They might attend conferences, but most conferences me and my colleagues attend are not for general public, these are specialists involved in employment analysis. It tends to be more academic. It would be with some stakeholders but not with the citizens' participation. **We also do meetings with trade union with representatives of business (both small business and big business) and with the social partners.** So social partners could be taken as some sort of outreach, occasionally national. I sure have been at the conferences with national social partners and also European level NGOs, social NGOs.

Do social NGOs request some consultations and expertise from the unit?

No, but they might ask me to the director.

Do the social NGOs try to contribute with the ideas on the agenda?

Occasionally. We get their position papers and occasionally they would perhaps think to influence our agenda, and during the conferences. We talk a lot to the social NGOs representatives at the conferences, *and we become generally more informed on how bad social situation is.*

Anything was added to the agenda from NGOs?

I think it would be difficult to identify any specific issue. To some extent, it concerns the issues we discuss. Trade Unions would more stress **the problem of temporary contracts**, we are more aware of that, because they stress it a lot. I would say the trade unions are a significant influence on changing what we define as right. Social NGOs less so, but a small one.

With EU Social Economic Committee?

We have nothing to do with them because we produce no policy proposals in this Unit.

In the DG they talk a lot, and I think rarely the discussions with the Social and Economic Committee have very much influence. To be honest, we politely listen but what we hear is rarely very new to change our mind. There could be exceptions where there are particularly good experts. **My guess is that European Parliament is much more influential in shaping policy debate.** Even for issues where European Parliament doesn't have a co-decision power (European Semester, *for example*). **But it they write an opinion of what European Semester should focus on, I think, we'd pay attention to that.**

What are the channels of coordination with the Parliament?

Well, in this unit we don't have much of contact. In my previous unit – *Employment strategy unit* – with the Parliament's **committee mostly, and to some extent to political groups**. My current unit is purely analytical. I guess my interaction with the European Parliament would be with the Committee and might be a group at an organized seminar or a conference on some aspect of labor market economics.

Example: European unemployment benefits scheme and we had a lot of technical discussions, and the Green group from the Parliament was particularly interested. Many invitations from the Parliament to talk about that. It was very theoretical thing, which has not yet been implemented. But there's more and more interest in it (it now appears in the **5 presidents' report** and the possibility of the blueprint).

Why can't it be implemented? For budgetary or political reasons?

Both. Budgetary per se is not the reason as any measure could be financed directly from employers. While it's more political, as it may need some sort of political will from the member states **who don't want to give up national competence in social domain.**

Even more important there, I think, in those countries as Germany but others too who feel they would be permanently paying for unemployment in other countries.

Communication strategy and knowledge awareness increasing

1. Annual report "Labor market and wages development in the Europe" (with press release to make it better known)

2. We pushed the report is discussed in the European Social Economic Committee, in the Social and employment committee in the Parliament to make it known for policy makers.

In addition, we produce short analytical web notes for the DG Employment web-site; we send them out via mailing lists for several thousands contacts.

Other DGs and staff are well aware of what we do, DG ECFIN in particular. Other institutions – no, but perhaps, we should do more. In my former unit the Parliament was well aware of our activity. So may be we'll try to make the Employment committee better aware of what we do.

I have talked to the administrators of the Parliament's Secretariat for the Social and Employment Committee. They produced many reports and define priorities both for the plenary and for general public. In social domain, in many ways, the messages and the recommendations often overlap. Do you think there is an overburden amount of policy related communication in the EU?

Not surprisingly, whatever institutional body is, they all look at what social conditions are and identify the same sort of issues. They all want to identify the priorities and produce recommendations. That's inevitable. And of course, they all want to get their particular point of view across. Within one institution, the Commission, it would be good to avoid that DG ECFIN and DG EMPL write similar but slightly different things. That won't happen now as the former DG ECFIN labor market unit is now in the DG EMPL. We used to produce **Labor market and employment in Europe**, and it was not so different from **Employment and Social developments in Europe** – DG EMPL's annual report. That was substantial overlap. Now we try to avoid writing the same things.

May be education and skills are such topics as well?

Skills have been mostly moved away from DG Education. DG Education and Culture lost 2 units which were transferred to DG EMPL. And now DG EDU has very little to do with skills. **I am not sure, however, DG ECFIN also stopped doing labor market issues, because often they don't want to rely on other DGs, which is, in a sense, the core business for their activities.** We'll see over time whether this changes a bit. There's overlap, in a way it's inevitable, but at least you should try to avoid it when possible.

Knowledge increasing and awareness raising in social domain

I guess it has to be in cooperation with the national actors in order to reinforce the role the Commission has played in such activities. I wish social spending has a sign saying it. Some people are aware of it. I suppose a more intelligent role can be played by the commissioners. The commissioners, in particular, national ones. For instance, there is more awareness of social issues in Belgium as we have Belgian commissioner. I don't know whether other countries' commissioners do the same and appear in public explaining what the Commission does. But it would help a lot, in my view.

For example, I have been following closely what is happening in Greece, I was involved in the preparing previous package of reforms for Greece. And, I find no communication from the Greek commissioner, who keeps really silent. She was appointed by the previous government. So it's a political constraint. I know by the previous commissioner, Hungarian, who was not part of the Orban's political party, so he was quite cautious of what he said on it. He certainly went to Hungary because he was social affairs commissioner and of course, stressed very much what social role was. But it can be quite delicate, because he was always fighting with then government on doing of some of the social protection measures.

DG Employment

Employment analysis unit

Position: analytical expert on macroeconomic analysis

Field: macroeconomic analysis with the special focus on EMU; inequalities; skills, in particular contributing to the report we prepare.

Coordination of the agenda and the working plans

There's the Commission's yearly work programme. The DG EMPL has its own yearly priorities plan.

We've been as a unit always more focused on the employment, whereas there is another unit A2 which focuses on social analysis and social affairs. There is plan on reorganization of the DG after which we should become a thematic analysis unit – it would be a country-specific analysis.

With other EU institutions: the committees, certainly. It's not our unit that deals with the relevant committees in the parliament, but it is coordinated by other unit, not us. We are kind of in-house research and analysis department.

Information flows on citizen-oriented policies

There is a period of public consultations, which is valid for any unit of the Commission. I think this helps a lot from our point of view, **it helps us gathering understanding and having more information on citizens needs.**

The other way around we try to make publically available on the web whatever we do. One main report is "Employment and Social Development in Europe" with all charts and data behind available for broader audience. This is useful as it improves the communication of what we do to the citizens. The same is valid for our quarterly report.

I think there is a lot of attention on improving the communication with the citizens.

Knowledge increasing measures

There is an important dimension here, which is communication within each country, which is more influenced by national authorities against the European Commission. We cannot sometimes makes people fully aware of the implication of some of the EU policies in these fields, as it always attributed to the national matters. Don't forget that employment issues are mainly of competences of national governments. We make everything available with hope there is a growing recognizance by each country of what we do in the social domain. The role of representations of the Commission in the MS, which are quite active.

Budgets

There are 2 blocks. One may refer to external studies, we commit sometimes to get some help. This budget is not increasing, stable. We have been asked to double check whether the external contract is necessary, to avoid duplication of efforts. The second part relates to the allocation of staff to research and analysis. Clearly, there are always cuts. Currently there is a reduction of staff in the Commission. If you wonder wether the cuts are higher than in other services, I don't know.

Political reason and social investment

Absolutely. Definitely many measures are not being adopted and introduced due to budget shortages. Not only for an immediate consideration of deterioration of social situation in Europe, I'd say yes. Moreover, after the crisis we still have the deficit of aggregate demand.

Complementarity of the social and trade/growth agendas

This is precisely I wanted to say before: investing more in sustaining possible income of the people who are most in need from a macroeconomic perspective and economic efficiency, is an important support to aggregate demand, via the channel of consumption. Those most in need – the lowest income groups of society – are also those with the highest propensity to consume. Sustaining those incomes means boosting consumption, which is efficient for the economy growth (depending on macroeconomic conditions). In Eurozone there is a big lack of aggregate demand. In terms of economic efficiency, not just social considerations and practices.

Allocation more budget to social dimension and higher institutional trust of the EU?

This is a not negligible positive side effect. It's not the core effect. We should not adopt these measures to somehow buy trust in the EU project. This counts on top of that.

Institutional trust: how to intensify

There are many measures. What I certainly believe, if you manage to improve economic situation of people, reduce unemployment and provide not just jobs but good jobs, the majority of people, on average you will manage to gain trust from those people. Otherwise it would be always a big challenge.

Change in political leadership in the member state, to affect social agenda?

1. Certainly, the perception that citizens have of the EU is filtered by national dynamics. National political debate plays an important role on the final perception the citizens have of the EU project. That's not the only factor.
2. Another factor is the observation by the citizens of economic and social situation. If it improves, the trust in all, national and European, improves, and vice versa.

Trust in not elected bodies: Commission

It's always interesting to measure this kind of trust.

Any parameters and criteria to measure it?

No, honestly, no, It is interesting to measure, but this is not enough to claim there is a kind of democratic legitimacy and accountability. Only an elective body can have this kind of legitimacy.

Eurobarometer, EUROSTAT cooperation

Since the key sources of data are national accounts; Eurostat data bases; World Economic Outlook by the IMF, OECD.

Any external research ordered?

In other units – yes. We have asked some contributions from Eurostat. We have a contact point for Eurostat, but I'm not dealing with it personally.

Is it a common practice to order research and cooperate with Eurostat?

Absolutely.

Other mechanisms used by the unit to gauge the response from the citizens?

This is not our core activity. However, a source of information is certainly Eurobarometer. We have used some of their analysis in our research.

Monitoring and evaluation, impact assessment in the social domain

There is a whole unit dealing with that – **evaluation and impact assessment in the DG EMPL**.

For example, the funds allocated within the framework of European Social Fund undergo a lot of evaluations at national level, and at the Commission level – ex-ante and post-evaluations ongoing.

There is also an impact assessment of not just of any initiative of the Commission in this field. Any field and any initiative is subject to a broad impact assessment along several dimensions. **One of such dimensions is social and employment dimension. Any initiative of the Commission goes through an impact assessment on the employment and social side.**

Communication of results on impact assessment

There is a process by services that are in charge of the proposal, who prepare an impact assessment. This impact assessment is submitted to an impact assessment board. The technical support to its board is provided by the impact assessment units of each DG. For the DG EMPL, there is the unit which does the technical analysis of each report, then there's a decision by the impact assessment board (resubmit, revise, reconsider something); once the decision is taken the initiative can go on. The impact assessment report is published online.

Any change implemented after impact assessment in social policies

In many fields. I am not aware, but it's often the case. The original proposal is modified.

Overlap of research priorities and agenda

Any work we do goes through an inter-service consultations, where all other DGs can contribute. We see everyday request of consultations.

With the Parliament, Committees, the Council?

Inter-institutional consultations are more centralized and is not done at each unit. It's not our unit to carry them on.

Measures implemented and contributed by third parties/ interest groups/ citizens

In our field it's a bit different, we don't launch policy initiative. We do economic analysis. I coordinate a pilot project on the feasibility and added value of unemployment benefit scheme in the EU, launched by the initiative of the EU Parliament. An interesting work has just started and will last by mid 2016. This was certainly initiative of an external body.

Is it jointly implemented by the two?

No, it is implemented by the unit with some external consultant.

Communication of results of research

Annual and quarter report are our main products. Last year we thought to better disseminate the results directly in the Member States. We have started doing this by presenting the results through the representations of the Commission. There was a big interest to this report. This is the most relevant change in the last few months.

Other outreach formats of interaction with stakeholders

There were different ideas and I don't know which one will be adopted. Better talk to the Communication unit.

Interest groups, NGOs, academic and expert community

One third of my time is devoted to attending meetings, participating as a speaker, interaction with stakeholders, discussion of the results. Our interaction is more limited in scope, it is definitely always the same nature, but it is not just the moment when we disseminate our work, but rather an opportunity to gather new sources and opinions.

European Commission

DG Employment

Social dialogue and industrial relations unit

Position: administrator

Social dialogue and industrial relations unit. We support and promote European Social dialogue – between workers and employers at European level. The aim – discuss issues as labor law, working conditions, economic development impacting jobs in Brussels. They agree on things and can constitute European legislation (European labor law). The unit is established because of articles of the European Union (formerly TEU, Treaty on Functioning of the EU). The social policy part of the Treaty comes back to the Treaty of Rome with the idea to establish at the EU level a supranational mechanism with the idea that within time to have more and more social and economic integration, and it needs to be accompanied by the process of social dialogue. The model of industrialization of social dialogue which was taken was the Belgian model on how industrialisation is organized at European level.

Coordination of the agenda and work plan

We follow the **employment guidelines³⁵⁰** which is the guiding political document for DG Employment; we follow the outline of the president Juncker; the priorities are reflected in the agenda of the Commissioner Thyssen. The Commission is committed social dialogue and follow all obligations.

On **coordination of legislative proposal** we interact with the labor law unit, which is our sister unit; if the proposal is delivered to the Council, the SECGEN is also involved; we have a process of liaison with the Council and their administrators.

In the DG it is supervised by the director. We contribute the official response to the letters – with coordination unit; on legislative proposal – with the labor law unit;

As such within the Commission each unit is rather independent; we have our mandate and role; there is exchange of information, but it's quite independent.

With other EU institutions

³⁵⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>

The Commission is responsible on social dialogue, so we don't have to respond to other institutions.

Input from grassroots and NGOs or private interest groups and lobbyists

Not really as they are not our target groups. Social partners are clearly defined as employers' associations and trade unions. In terms of lobbying, the part of the DG EMPL that works on social inclusion is quite interesting for NGOs (they have some funding). In general, social policies are not so interesting for lobbyists. It's not like chemical lobbying that considers interests in terms of regulation changes.

Issues that have not been implemented to budget shortages or political issues

When it comes to social dialogue, we do it in a two-fold way of coordination: organize meetings (2) for social partners or we fund projects (2). When you talk about meetings, everything is through the mechanisms and according the procedures and budget limits. If there were no constraints, we would be eager to organize any meeting on the spot, as there if a demand for it. It is not often justified by the agenda, we only propose the framework for discussions.

Budget

I think it remained stable over years.

Communication channels

The communication is quite formal and hierarchical, a lot of written communication. It is not kind of management communication – rather communication on the issues that we work on. More kind of communication on values, motivation. There is information sharing between the heads of units, between colleagues working on the same files, and some more formal communication on the hierarchy.

Funding: we have “*autonomous budget lines*”, that means that all Commission's funding is approved by the Parliament, while multiannual 7 years framework. For our unit it has been the same process: we organize calls for proposals with quite broad objectives; normally we have twice more projects than money, which we select based on the applications. There is a few months consultations process on the policy side and administrative arrangements (to have agreement from financial DG). We involve analytical units to contribute, but rather rarely, as we have the leading role in it.

External parties involved? No.

Complementarity of the policy agendas on social policy with trade and growth domain

Of course, it goes hand in hand and you can see certain political ideas in the Commission. ***The formulation of the EU policies is now according to a much more liberal approach, especially since the enlargement.***

The position of the UK is relatively strong, you see the changes in Italy, Spain. This impacts economic ideas on liberalization and has also impact on social policies: more withdrawal from the social welfare ideas, more input on mobility and freedom of movement, freedom of establishment, a “little bit more everyone for themselves”, less of its corporatist model.

Monitoring and evaluation

We have management plan, a yearly one, and after each year there is an internal evaluation. There's some audit of the financial sides (check if the spending is in line, and reporting is due to the rules).

In term of the efficiency of activities, if not financially?

We don't have concrete objectives to achieve: we have to support social dialogue. Social partners are a little bit more autonomous to decide on their priorities. Ourselves we don't have any objectives to decide, let's say, next year we want to have 5 agreements with social partners. This is not the case. We are there to really support the process in a more linear way.

Mechanism to gauge the response from the citizens on the social policies

We are well aware of the outcomes of elections and at different national levels in Europe and on the rise of Euroscepticism. As I said, **there is more there is a trend towards liberal policy, let's say weakening of social dialogue in many member states**. What we do is mostly to communicate what we have done at the European level, what is the added value of the social dialogue. This is done by putting more input on that and more focus on that within the projects we finance, but also in daily work.

Eurobarometer, Eurostat specialized research

We use the data to know how many workers are working in different sectors of economy. We follow it from social dialogue point of view. Finding them when updating website and drafting reports. When we look at them, we look at evolutions, but we don't need to order any specific research.

Do you use any analysis or order when preparing yearly management plans?

No, this is mostly done for the web-site or while preparing briefings on the event or meeting. Management plan this year will include 3 calls for proposal and this is very much about internal processes.

Outreach activities of the Unit:

Very often, as we are very externally oriented unit. I'd say on daily basis: either with researcher or with visitor groups and media. Around 50% of work for us as a Unit.

Any measures and goals, initiatives, suggested by civil society and grassroots?

No, as I said, we don't really have direct dialogue with them: they are not our stakeholders. On the other hand, taking about social partners, they have democratic legitimacy (they are elected trade unions and employers). If we have suggestions from them, we see how could we take them on board.

Any case or issues coming from social partners?

AS I mentioned, they can constitute EU legislation, so everything they discuss is a very important input for formulation of social policy agenda. If you know, there is a maternity and parental leave directive in EU. These directives were prepared and established by social partners, and the main input comes from our Unit and from social partners. There are 9 directives in total and some other instruments that are also in place. A lot of regulations on working time.

So these issues don't come directly from the citizens, and were mediated by the social partners?

Yes. This is really our role in social horizontal complementarity: our unit really brings forward things which are really bottom up.

Communication strategy

We always had one and now we are reviewing it. We have different groups of stakeholders, so it very much depends. Versus the social partners: we support their work and inform them on what is going on in the Commission, facilitate their contact with EU Commission, both on top and working level.

Internally, we raise awareness on what is social dialogue about. We have a number of tools that we share with colleagues. Hold social dialogue meetings when they need to present, organize trainings in the Commission on what social dialogue is (there is some misunderstanding on what social dialogue is, i.e. not within the Commission).

To some extent, this is also about knowledge-increasing strategy?

Yes.

Externally, apart from social partners, do you ever go outside the triangle of employers, trade unions, social partners?

This is tricky, because anything we try to do is to fund the projects and push for more general public communication, we encourage social partners to publish articles on EuroActiv, on political issues, etc. We want the members after coming back from Brussels to communicate in their countries on the outcomes of meetings and give us feedback.

Ourselves we are a 25 person unit and don't have possibility to do that too much.

EU wide information campaign, which has a huge budget and of really clear scope to do that. One of this campaigns, organized by the DG EMPL, was on healthcare card to make each citizen to have to go abroad. What we could do is more like "Do you know where the labor law comes from in Europe"?, so it would have a more theoretical basis and would not be of practical need for the citizens. It's more like additional knowledge and don't think it is something the Commission would like to invest in.

How would you assess the effectiveness of the knowledge increasing campaign?

Of course, you may have quite some negative developments and agreements, which are controversial and many people would not like to see them. Then the publicity is very big. *Example*: hairdressers agreement: to prevent from dermatological problems, which was a big issue discussed by everyone, very much ridiculed and then a big publicity.

It is not very much easy to communicate on the positive implementation results and my impression is that the positive is much more specialized and targeted audience. This is not easy, as, for example, what did you know about social dialogue in Belarus before? Unless you are really expert in this.

Some successful examples of agreements?

Yes, parental leave, maternity leave, agreement on working time in civil aviation, prevention of injury of staff in healthcare and safety field. I think these are the strongest inputs.

Institutional trust of a non-elective body

In general in the EU this has been easier in the past. Now the EU is big and very diverse. And social policies are among the most controversial ones, because it is so sensitive and people really have different models of how things are dealt with at national levels. This is very difficult to reach consent on solutions at EU level. What we have is minimal standards and this is something not satisfactory for everyone (looking at Luxembourg, Romania). These are really difficult discussions and I think they got more difficult after enlargement of 2004. The diversity has increased really a lot, you have a lot of conflict of interest in the East and in the West when it comes to spending the money and investing in social systems, which some people are not convinced about, the others think this is the solution. From social perspective the trust has become more difficult than before.

Correlation between the trust and budgetary allocations in the social sector

No, the budget has not really been shifted. It's more about political ambition really.

Change of political leadership nationally and EU institutional trust

The problem is that there is no a common vision right now in the EU. It's a problem on the main portfolios (trade, growth, social, agriculture policies), there is no common vision. After the elections don't see in, Spain or Denmark, in UK is a bit worse, in Greece – extreme left, anti-EU. I don't see it's improving a lot. It is to be said, that you can see a lot of leadership from Germany and France right now, countries with most responsibilities too.

Measurement of trust, support and legitimacy

Yes, European elections, form of direct democracy, an occasion of people to influence the processes directly. We have problem of attendance, which is falling over the years. Debates before the elections are really dominated by national issues. The problem is that national media in member states could report a little bit more of what is going on at European level, not only on some crisis situations or on the decisions which have already been taken. Raising awareness of people on how things are done and what is good about the EU is really needed.

EU social dimension could contribute to increase trust?

If we had agreement on social harmonization in the EU, which we don't at the moment, or when the EU was 15 members states, when it was discussed (EU of similar states with similar level of development and political vision, more in the 60s): Benelux, Spain, Portugal, Italy, France, Germany atc. Then you could say that **they had certain social ambitions**, right now there is no such a vision (Poland will not like to become France and likewise). You can more generally say that if the vision was the same with more harmonization, this could foster also economic growth strategy. If you have one line on how you want social policies to look like, then it is much easier to have integration of social policy measurements, having the same idea of unemployment benefits, for ex. Since the visions are so different, it is not possible to go through it.

European Council

Council of the European Union

Position: Member of the Cabinet of Donald Tusk, advisor on social policies and citizens related policies in the Cabinet

As you know I am the member of the cabinet, a part of the economic team, there are 4 of us. My files are on economic and monetary union, taxation and social policy. Within the social policy my task is not follow (to discuss every detail of the legislation) of what is important to the Members states. But always "a very big picture". For us things become important whenever they reach highest political level and discussed in Council.

Labor mobility package is the hottest issue this year, which I have been discussing with my counterparts.

Counterparts

From the EU is mainly the Commission with the responsible commissioner (Ms Thyssen), I should also be meeting people from Mr. Dombrovski's cabinet. We are also in touch with the EU Parliament: more of monitoring nature; research IPOL in the EU Parliament is doing a research on social policy.

In Member States: mainly people from the permanent representations or the chancelleries, from the prime ministers' offices. Our main clients, so to speak, are heads of state or government.

Complementarity of trade and economic agenda with the social agenda

It should be complementary in a sense, and at the moment there is a general political will to bring social dimension into the EU development. This is easier said than done. One of the things that I'd dealing with is the "four presidents' report", **that concerns the further integration in the Euro area.**

Since the crisis, a lot has been done: ESM, banking union and beefing up economic governance in the Euro area has been done. Still many people argue that the architecture of the EMU is not complete. So that's why already in 2012 there was a report by Mr Rompey, this year another report is to come, this time with the Commission in the driving seat.

The future of the Euro area, therefore, the idea is to involve the social partners into the preparation of this report and to address social issues in this report.

Coordination, monitoring, evaluation of the social domain policies

There our role is not really relevant as we don't really legislate. Of course, I do get feedback about the implementation by Member States. *For example, the posting of workers directive*³⁵¹. Of course, we are not at any way sort of monitoring whether this directive is being implemented or not.

However, I hear feedback from some member states like Sweden or Denmark that they have problems with the implementation of this directive. It's a provision of workers across borders, when one states sends workers to another. It hide a social dumping problems in it. The main idea is that all provisions (pays, working standards) of the host country need to apply. The idea is to prevent social dumping in the states with lower labor standards. Countries like Sweden and Denmark complain that the minimum wages are not anchored in legislation, and is agreed by the social partners. In that sense, it is not legally binding. And that's why it doesn't apply for this posting of workers directive. These are the issues that representatives of the members states confront me with, saying that there is a need to do more in this area.

Engagement of citizens, social partners and third parties

Certainly, yes, we are approached by interest groups. There is formal dialogue and informal dialogue. As far as formal dialogue is concerned, you probably now about the Tripartite Social Summit, which takes place twice per year. The idea is to bring together representatives from the Commission and the social partners: Commission's President, ETUC (the European Trade Union Confederation), the Council's President, Business Europe's CEO³⁵².

Informally, of course we meet all sorts of people: from OXFAM (on social issues and taxation). We talk to people who would like to talk to us and receive some explanation.

Is there any procedure to present opinion, a view or a formulated proposal to the Council?

In those cases – no, but there are cases in which it may happen when the European Social and Economic Committee, who were thinking of the EMU institutional development and prepared a report on the social dimension. And informally they came to the cabinet to present the report and discuss their opinion. I would assume that also the member states get the report.

351 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>

352 <https://www.busseurope.eu/>

Institutional trust and the support of the EU institutions

Eurobarometer

I know the Eurobarometer well, but again in the area of the EMU (look at the support among the population of economic policies). In the social area I don't even know whether the questions are being asked in Eurobarometer. Again, we are not proposing a sort of legislation, so it's may be less relevant for us than for the EU Commission and the Parliament.

Do you think it is appropriate to discuss trust in relation to the cabinet of the Council?

I think there the legitimacy goes via the heads of state. As the Cabinet and the Council are the member states represented in the EU.

You probably know, how far these institutions are from the ordinary citizens. In case of the Council, there governments are elected by the citizens in their constituencies, so the legitimacy is mediated by this. Most of the people who have not studies this, don't know what is the EU Council supposed to do and what is it. To talk about trust by the citizens in the European Council is not appropriate as most citizens would not know.

Will the knowledge increasing measures help?

Yes, sure, I think communication is one of the key issues in explaining Europe and explaining how the EU work and legislative process occurs. The Commission tries to extend it by several programs: *Back to School, open days, brochures, leaflets, press conferences*. Again, by the end of the day, if you ask normal citizens, on how legislative process in their country work, they may have better idea, but definitely not knowledge. Of course, communication and knowledge increasing are essential, but I ask whether this is realistic.

It is extremely relevant and Brussels is aware of this. The rise of Euroscepticism is to be concerned. This is also why I refer to Labor Mobility Package, by the EU Commission, addresses 2 issues that are very important: Welfare tourism (1) to avoid the loopholes in the legislation when people claim to work in another EU MS but in reality only to use social benefits.

Any specialized research ordered to estimate the effectiveness of social policies

It is not us to do it, as the European Council is a peculiar institution. It is legally separated from the Council of Ministers, but basically European Council is just the President's cabinet, so we are not in the position to perform evaluation and estimate effectiveness. This is the Commission's function.

Change of political leadership in the Members states

Since Mr Tusk took this office very recently, I can only talk about the recent couple of months. The biggest change in government has been Greece, there has also been a big change in the government in social policies. The Greece's case is difficult and particular, their government has never hidden the new social agenda, being open about it in the press. So far, we haven't been able to reconcile the position of the Greek government with the other member states' position.

In general, it is not our mission to evaluate the agenda of the new government. OF course, when a new government comes in, especially from the Euro area, it's important that it sticks to the EU agreement in terms of fiscal policies. If there are deviations and macro-economic imbalances procedures, the government implement the necessary reforms to get back on track. These things are important but cannot really tell how in particular the Council can evaluate the shift in political course.

Consultations with interest groups and citizens

5% of my total work

Accountability

Accountability comes via the national leaders.

Successful initiative, which has come from the citizens and interest groups

One specific idea is the EURES, The European Job Mobility Portal 353 – a platform for unemployed job seekers in the EU. This is something that should have been done much earlier, which is very tangible and very concrete.

Youth Employment Guarantee with the Commission to commit to increase finance just recently.

This kind of initiatives that give added value in the social area.

Lobbying, pressure from outside

Pressure, I would not say. Lobbying, interest groups who explain their visions, opinions, etc. Even if someone is communicated to President Tusk, he himself doesn't have any power to impose it to member states.

Open method of coordination

I know it from economic policy side, as this is about shared competences between the EU and the Member States. In a way, it is about explaining on how you implement certain reforms, learning from each other (*the apprenticeship system in Germany which has been taken as example*). We have seen it has limits, as it's up to the Member States, how they really want to do things.

Communication strategy

We develop communication strategy for our president, who gives speeches and press conferences. We develop certain line to take.

It is a very sensitive issue and Mr Tusk is very careful about communication and not being too intrusive in domestic issues.

Knowledge increasing measures by the Cabinet

A couple of weeks ago I gave a presentation at the Erasmus for public administration (simulations of EU work, visits to all institutions, discussions and meetings with EU policy makers). The programme is design to raise awareness among local, regional and national officials coming from the Member States.

European Commission

DG Communication, Citizens' Dialogue, Communication unit

Position: head of unit

Beginning is closely related with the objective of my study. In 2012 established with the understanding of the crisis and the break-up of trust (dramatically dropped from 55 to 25%). Responsible for communication. Oblige to take as many members to show the citizens, to hear from them what they expect from the EU Commission. Started from initiative, in the media the attention was enormous. Short presentations and field trips to Ireland, Spain (Andalusia), Greece. To reach not far away bureaucrats from Brussels. Most commissioners from Barroso Commission, 22 out of 28 commissioners, were involved. The message to the people **“Make use of your right to vote”** – the communication campaign of the Commission before the EU Parliamentary elections in 2014.

To make decisions to influence the policy processes, analyzing objective figures. New Commission at the end of 2014: will the initiative survive, it was doubted, whether the Junker Commission will take on board the Citizens’ Dialogue.

The first stage of the Citizens’ Dialogue was: “We are here, we want to listen to you” and to show you that your voice matter.

With the Junker’s Commission the logic changed and the Civil Dialogue became a way more ambitious in the sense that it synchronizes its working plan with the Commission’s legislative activities. A well worked-out strategic working plan was forwarded. We have made certain shift. The message and the signal is to approach the Commission’s activity in a structured way.

300-500 people to understand a new Commission’s initiative, for ex.

Series of events in 10 members states, to discuss one issues, customized to each country whereas the citizens’ voices were prepared.

Evaluation and monitoring of effectiveness and the outreach of the Citizens’ Dialogues

We ask the people: how far they feel the EU policies have changed. Qualified way: media reports and social media feedback to multiply the message of the EU Commission by thousands compared to the people we have talked in person.

Order surveys?

We do it party by ourselves, follow-up every event in terms of getting immediate feedback on how well the issues were discussed. An external consultants’ network to indicate development and communication indicator and benchmarks. We ask people regularly on the effectiveness and quality of our activity.

2 indicators are being used. Questions:

On one hand, a question “Did you feel after the event that your knowledge is improved? And on the other hand for political control variable: “Do you feel that your voice in general is heard by the EU?” (asked in a regular EuroBarometer survey twice per year among others).

Public events and discussions at the Commission. More positive or negative feedback to the EU activities and policies.

If we feel that the voice is not heard, we put more attention to it.

Eurobarometer data: we look at the couple of regional statistics, we use it for cross-country and the trust/support issues, expectations from the EU and its institutions. We analyze current policy issues that are of priority at the moment.

Did you order a survey from EuroStat? We did it for each host region. Regional detailed statistics and cross-country depending on the area of activity in the given period.

The year 2013 was evaluated in 3 dimensions: meeting the needs (1), 354

The results are the basis when we made a proposal to renew the survey series under EU Commission for the following communication policy planning.

There's no usual checks and balances but mainly EU institutions decide on the agenda on the needs basis, so that the EU Commission decides to pursue a certain communication strategy based on its current needs and agenda.

Such issues as trust, expectations and agenda for each region are analyzed by the DG Communication to undertake an activity and/or campaign event in a region.

Evaluation of European Year 2013 with regards to the needs being met (1), impact in order to get the message across Europe (2).

All our activity is based on the so-called illegal speech.

There's not a specific Treaty Article, which is to be referred when working on a particular communication case – this is covered by The Prerogative.

There's not the usual checks and balances: each EU institution has its say on communication strategy, not a coordinated policy planning mechanism.

The responsibility to define the activity agenda requires also a lot of analysis and clever approach.

Coordination of the agenda, partners and interlocutors:

Internally we are in a good position as this is the initiative that goes directly from Director General and from the Cabinet of the President. Our main interlocutors are the college of the commissioners. In the cabinets – the communication advisors of the Commission's cabinets (depending on the division of responsibilities). Besides, EU Parliament information offices and the representations (delegation, i.e. embassies of the EU in the field).

Externally:

We don't regularly work on institutional level. We invite participants from regions and fields attendants of our event but we don't normally cooperate locally to define agenda.

In May 2015 together with Federica Mogherini – interinstitutional event that took place.

Information flows on the social welfare and social agenda and other citizen-oriented policies occur within the DGs and among the DGs.

1. We don't ask for a stakeholder community and advice from certain DG with regards to our working priorities.
2. What we do is: we define 5 dialogues and the themes and ask

354 European Commission. Citizens' Dialogues as a Contribution to Developing a European Public Space. Access: http://ec.europa.eu/archives/debate-future-europe/citizens-dialogues/belgium/brussels3/dialogue_en.pdf

3. Then you talk to the cabinet directly, which in principle, should inform the director as well.
4. Thyssen we have a joint event for the Investment Plan, not so really representative with the focus on the investment plan.
5. If you want to promote European Semester (not being just a technical thing, but a political thing too) it should concern a common citizen and in a synchronized way to tackle this dimension.

Complementarity of the agendas between communication agenda and social welfare agenda of the EU:

Without sustainable economic growth none of the social problems could be solved. What we can see is where we go. Social elements is one of the things we address in Brussels. We ask the audience on the most important things in the EU, and the answer is unemployment, problems of integration, school drop-out and all the range of social agenda. The politicians are well aware of the issues.

Mechanisms to get the response: ask them! Technically is what we do. We have all our meetings and questions with the real-time survey in the room, regularly done survey (1). Solidarity between the poorest and richest countries (2), and the EU should pursue policies with this focus.

Budgetary means:

“we have zero-budget”

Resources we use:

We have a practice to be given access to the budget lines on communication in the member states through the representation of the EU in the countries.

Events and engagement activities:

USA and Germany participated in communication and dialogue with the citizens

35-40 K EUR per event, a public coordination dialogue meeting with inviting experts and EU official speakers, depending on the agenda (a commissioner, a national or regional politician and a moderator).

Mobilization channels (social media)

Events dedicated to the social profile

We haven't yet given very much a profile as we don't have a mandate from Mrs Thyssen to organize a full series of events. With previous Commission – a series of event on Youth Guarantee.

A lot of questions on the effectiveness (1), a lot of questions on the national politics (2) and a lot of questions on the EU competences and those of the member states.

Years and years when you had a least one member states that is playing a bad guy in a way. Used to be Austria, Spain. Currently it's mostly Hungary and Greece. Which goes hand in hand with anti-European profile. But after a certain time this bad guy debate disappears. In a way, it's a political fashion of the time.

Institutional trust definition:

I did a Ted talk on that in a couple of weeks ago. And the summary is that: “People don't trust the institutions – people trust people”. In this term I would reformulate the question in the Eurobarometer: Would you trust in civil society, commission, trade union?....No! Responsibility is something that goes with

the institution, while the accountability goes with person – and this is the natural ground for trust in my view.

The shift in the level of trust in the EU?

The EU institutions used to have a slightly better reputation than all national governments in many Member States. The biggest increases of trust in the EU institutions. EU institutions tendentially enjoys more trust rather than national institutions.

The question is why we had such a huge decline in trust? My personal answer is that usually a big fails in trust occurs when on one hand the image that you have of yourself and the perceived image gaps with each other. Barroso as each “political animal” would say that there’s no money for more political actions. EU institutions continued to produce documents, positions and others whereas it didn’t have anything in common with real change and real difficult achievements. So the EU institutions cannot do anything at times which neither politically nor in institutional terms can be manageable.

Correlation between trust and budgetary means in the social sector

“In social policy money is a big hammer”;

Social engineering has its tradition in Europe is done via money. Mistrust between peoples – Greeks and Germans etc. – is too big for the time being. Therefore, what we do in social policy is more in coordination domain.

Which is not always encouraging for the citizens who look for a job in Europe.

Classical thing in social terms is to be able to get a revenue from the job. It’s a thing which has to come mostly from the member states, which has bigger money. Still we have investment plan to cover the investment gap across the EU with the idea to “seed money” into the peoples.

Strategic investment plan

Jobs will come not earlier than in the next political cycle.

Whereas when the results come and the achievement is in place, people tendentially refer it not to the EU but to the member states and their governments.

The last chance commission in a way that if the change doesn’t occur, the trust is lost or may be followed by no commission at all, or a Le Pen’s commission.

Therefore the we should deliver to show smth good has been done.

Conceptualize legitimacy and institutional trust for supranational level, the core elements are:

1. **The 1st element is output legitimacy.** The Commission has its legitimacy because it has led to less border controls, clean air, i.t. the output legitimacy which didn’t work so well in the past. People are not only happy with the fact that the government works well. The output legitimacy didn’t work so well in the past both in the EU and in single Member states.
2. **The 2nd element is input legitimacy.** If you ask in the DG Communication: “What do you do?” it is hard for the Commission to reply in a concise and result-based way. The right to initiate the negotiations, the widest possible public consultations on the internet to have input from the audience. And every organization can express a position in what we propose to do. For the organized part of civil society this functions very well. Though, this is mechanistic to see a society as

a sub-group of elements. From the organized part of the society, this mechanism functions really well as composed by organized sub-groups or elements. People expect their voice to be heard and, therefore, get what they want. The EU, being a representative democracy, guarantees the voice to be heard in a few times in a political cycle. Which may not be enough. But the question is whether this is enough. The answer is probably not. What is needed as a formal organized system of consulted organizations to give a feeling “they take me seriously, they wish to hear me”. What is needed on top of formal democratic representative system is an organized third element. Which can be very fluid. **Essentially it creates the third element of legitimacy.** The connection between the government and those who are governed.

Those who could benefit from this in the last 10-15 years are the populist groups who pretend to listen and to manipulate the people’s opinions as they “go where people are”. That is as I see as the main danger to democracy. To listen to the last will and to go where real people are.

<http://ec.europa.eu/citizens-dialogues/>

http://ec.europa.eu/archives/debate-future-europe/citizens-dialogues/belgium/brussels3/dialogue_en.pdf

Rudi Delarue.

European Commission

DG Employment and social affairs

Unit on relations with ILO

Position: head of unit

The external relations unit of the DG EMPL is dealing with enlargement and neighborhood, supporting candidate countries with accession processes in terms of social and employment policies. External dimension of cooperation on employment and social policy. The counterparts are in the social policies: outside the EU: ILO, UN, G20 – a two-way process to deal with external policy processes. Sustainable development goal UN negotiations. Contribute to different steps to prepare technical documents, follow-ups, etc.

Contribute with regards to employment and social policy when it comes to the accession of the candidates member states. Preparatory meeting with member states with EU Council. Forced Labour Convention, ILO. Transition from Formal Economy to Informal (guidance, recommendations). Contribute to the EU position.

In neighborhood domain the unit contributes to employment and social policy: North Africa cooperation on employment and social dialogue at the level of countries (Nigeria, Morocco) and with the Union for Mediterranean. In the East: neighboring countries with association agreement and trade agreement (Georgia, Moldova, Ukraine) – the beginning of implementation of agreements in terms of social protection and development policies (alignment of their policies with the EU policies, it’s not a pre-accession dialogue, however). Trade and labor dimension (on labor standards).

Counterparts of the unit:

Internally: ad-hoc based on topic, with other DGs (Trade, EMPL, External Action Service (EAS) on ASEM on employment ministerial meeting). Crucial to cooperation with technical units (ECFIN, SECGEN). To integrate

new economic and social targets with the DGs agendas the SECGEN's role increased, as there's much more integration with economic, social and environmental dimensions. SECGEN has a strong coordination capacity.

Externally: the objective is to contribute to EU values and principles outside (to promote the idea of social market economy), contribute to global governance and bilateral relations

Budget of the Unit

DG EMPL, the whole commission has to save money.

For the unit the most important expenses are on the IPA – Instrument on Pre-Accession. To help member states to integrate labor protection and social protection systems (Montenegro, Serbia, Turkey, Macedonia). This is an important budget line.

For the multi-country approach we have an instrument/social platform to deal with entire region (Western Balkan states). Generally, we are not a big spender (meetings, partnerships (US, Japan, China) and the MoU countries). All meetings with the partners are tripartite, which involve social partners and cost money for organization. We co-fund meetings with DEVCO that involve social partners of the candidate countries.

ILO (safety at work) and G20 – we support cooperation and dialogue. We made a study with ILO on how to make labor provision within trade agreements more effective.

Studies on analyzing the acquis of the EU related to the ILO conventions to see the complications with ratifying these documents for the EU member states. Study how the EU competences are affected by the conventions (free movement of workers, coordination of social security) and to give an authorization to the members states to ratify these documents.

Stakeholders: social partners

1. Promote social dialogue
2. The social partners are involved in almost all external actions of the DG
3. Mostly contacted by the organizations, social services (on disabilities, for ex.)

Coordination of information flows

I don't like the term citizens-related policies, as this was not implemented in the past. During the reform of the Commission there was an attempt to introduce the term "citizens'-related policy", which was refused.

For instance, employment is very close to economic policy, being at the same time very close to the citizens, but related also to macroeconomic policy, finance, etc.

I don't like the link "civil issues". Of course, we cooperate a lot with our colleagues (internally and externally) on the internal market policy (procurement and social dimension procurement), education (skills) among others. We cooperate with health (safety at work). But a lot with economic and trade DGs (finance). You have to be careful while framing citizens-related policies as they are very much interrelated with core economic and finance issues.

The Commission is one college and all decisions are communicated, taken and adopted by the whole commission together, and you should be careful while taken social issues apart.

We have to work with a service and to cooperate with all relevant services. And SECGEN is to control this.

Complementarity among the agendas:

Migration issues, on some issues with DG Justice on fundamental rights and workers' rights

Monitoring and evaluation practices

We are in external relations and we are not monitoring the member states. What we do is related to the EU which has its system to evaluate its standards and policies. Depending on the policy (European Semester for the economic policy), budget – internal audit. Evaluation of policies go through impact assessment procedures. Our unit contributes to the evaluation when it comes to external relations and enlargement. We are indirectly dealing with internal policies.

We also follow-up on implementation of trade agreements (with Moldova, Georgia, Canada).

Mechanism to gauge the response from the citizens on EU social policies

We consult social partners and, sometimes, civil society. We cannot as the unit consult 5000 people. We have a close cooperation with the Economic and Social Committee. Of course, we visit the Parliament's sessions on external relations. There are also broader consultations on policies, but we don't do that as we work more with representative institutions and partners (social partners and parliaments of the member states). The Council of ministers.

Successfully introduced initiatives suggested by social partners or broader society

Most of the things we do has been consulted with social partners or suggested by them. Example, formalized jobs in Northern Africa. We work on disability issues on the implementation of the UN Convention on Persons with Disabilities. And there we have consultative systems with all the organizations involved. So there's an input, of course.

How to improve the measurement of responsiveness of the policies and the trust in the policies:

We contribute certainly to explain what we do. And take up the consultations when relevant (on trade agreements), for example, to explain what will be the consequences of the trade agreement on my job. We try to find solutions to safeguard the interests of the EU citizens. We communicate it through the communication unit in the DG. We try to communicate more and explain our activities via internet tools – everything in the interest of citizens. AS a unit we don't do the measurement.

Eurobarometer data: my colleagues do it in the unit. We don't order specialized surveys or research on the attitudes to our activity.

Institutional trust/legitimacy/accountability

We work under the EU Treaties and the general agreements. We have the Parliament and the President of the EU Commission has been appointed after campaign. So this is why it's not appropriate to focus on the fact that the Commission is a non-elective body. The President was appointed by vote in the Parliament. The Commission as a college is appointed by the Parliament and needs a majority there. The President has been appointed with its programme, so it's not that white and black and what you say is not totally correct. It's not just an administration. We are a political authorities that works under the procedures that are in the Treaties and requires the consent of the EU Parliament to operate.

The drop of the support for the EU

The drop of support for the EU relates to many issues, across many member states. And doesn't necessarily relates to the EU institutions. And in some countries you are not even aware of the EU activities. OF course,

due to the crisis, the EU may be seen as the body responsible for have taken certain drastic measures, which affected common citizens' welfare. But it's not the EU that started the crisis. This kind of big crisis affect public support and it's not only for the EU: it's in all Member States. There are a lot of dynamics that play here. Besides, there's a long distance between the citizens and the political institutional system, which is not typically favorable for higher public support.

Besides, there is not an EU press, it is domestic. So, the communication trend is that all good things are local and all bad measures come from Brussels. And Brussels has nothing to do with this, as you can see.

Strengthening the EU social dimension

Could be of course of the positive perception of the EU. The EU has always been a social project.

Budget allocation

The EU has a limited competence in the allocation more budget in the social support. You cannot blame the EU on things where it cannot deliver on. We cannot have the EU social security system which is not possible according to the Treaties. What EU can do is to put benchmarks on the process of convergence as there's a background system of minimum wages, for example. We can help the Member states with the minimum national wage and the social standards are decent, the so-called a minimum social floor.

We support skills development, social security is co-financed, it's not just the EU. But for the moment it's not in the EU's competence.

To understand the EU's social policy you should understand that there's the difference between putting minimum standards, objectives and recommendations and how to put these issues into practice and the real legislation and the funding of social security is done by the national fiscal systems. The EU can provide some elements there to support and to guide, but not to replace it as this is not our role.

Social policy is a political choice. The EU Treaty mentions the Union to be a social market economy and high level of standards, it's some how a political choice. While how to do that depends on the political majorities in the council, parliament and in single member states. If you have a certain political party in power, the measures you can take may vary.

A change in political leadership in the member states which affected the social agenda in the EU

Deregulation, privatization of standards, safety at work

Citizens and social dimension

Interaction with interest groups and social partners: to prepare EU positions on the new ILO convention, we have meetings with social partners, as we are working in an inclusive way. This is crucial. If not at the prior stage, the implementation of the initiative and negotiations will anyways take place.

Structured in the EU Treaty: this is our responsibility to consult social partners. When it is about social services we consult private service providers.

System of social platform for all kind of NGOs and civil society (in disability and social protection issues), when there's a special issue on the table the reach-out intensifies. This is an ongoing process and the intensity can vary depending on the agenda.

Communication and knowledge sharing

The results of the work and main achievements to general public is done through the communication system. The spokespersons. At our level we have a unit for communication and we contribute the inputs to it at the end of each event and activity which is relevant to the public. Political issues are delivered by the spokespersons of the Commission and the DGs. Then we have flagship reports and publications on employment in Europe and we do the same with external unit activities.

We have to be very accurate in terms of attributing responsibilities and promises for the results of any citizens' relevant initiative (Youth Guarantee, ex.). The achievements of the EU in social dimension are to be very accurately communicated and attributed. Youth Guarantee is to be implemented by the Member states – not the EU. At the EU system we work in partnership with the Member States. You have to recognize the respective roles of each party involved.

European Commission

DG Employment

Position: head of unit

Unit D1 in coordination of social policy, which has a specific role in the method of coordination with the Social Protection Committees in the EBSCO Council. And liaison with the Secretariat of the Commission. The European Semester, coordinate a team on the European Semester. Some work under the EASEY programme.

The leadership of the Unit is assigned on the merit basis. The role of the head of unit: no political processes behind assignment, at the operational level it is mostly technical and competence.

Social protection unit coordinates the agenda with:

1. DG EMPL, first of all: directorate C and C1 which coordinates the semester. Directorate A on the data. We work with the European Social Fund. The geographical units in other Directorate.
2. Other DGs: Health, Education, works a lot with ECFIN on economic issues in relation to social protection. There's 2 different logics: it must be sustainable and it must be adequate (1) and the expenditure musn't be too high and it must to be high enough (2). In many ways (on pensions) they can work together.
3. Externally: Parliament, the Council, whenever there is some proposal. 2 years ago there was a discussion on social investment package³⁵⁵. Communication is addressed to the Council, the Parliament and the Social and Economic Committee. Once the document is published each of these institutions consider it and, therefore go through a consultation process with the DG EMPL and the respective Unit within it.

355 Policy Roadmap for the implementation of the Social Investment Package - August 2015. EU Commission. Employment. Social Affairs and Investment. Social Investment. Access: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

The effectiveness of communication: pretty effective. I was involved in the Council working group's work, where they have a special group to draft Council's conclusions. Long discussions about the document. The Social Economic Committee produce opinions: we go along and discuss the policy documents. Pretty much ad-hoc. With the Parliament: very much a matter of giving clarifications as the "Parliament is very much gealous of its independence". Besides the communication occurs at different level, when at the beginning of consultations the unit's members can counterpart with other EU institutions while at higher level such a dialogue raised up the reach the Commissioner's level.

Budget of the Unit:

Projects are financed from several sources: EaSi programme (for social relations), Parliament's pilot initiatives for the Unit of social protection. The finance allocated to the activities in social protection has slightly grown or stayed about the same over years.

Political rationale behind the allocation money to social policy: I don't really think this is tangible as our social partners themselves manage funds which are bigger than the funds directly managed by the Commission (of social protection). While taking the Structural Funds in total, these are co-managed with the Member States (we are talking about 1% in total). But this is more up for political will of the MS to manage the Structural Funds on social investment while the Commission checks and has to agree on the allocation of the operational budgets.

Information flows and coordination of working plans:

Working plans: there's no any external part: the directorates prepare their activities and this is adopted by the director general. Information flows with other DGs:

Quite a lot of routine in "vertical distribution of information" related to the documents' adoption. A lot of information is distributed widely. Horizontal exchange depends on when people work together on. This is rather at the directorate level rather than the unit level. For ex., we are a part of the team for European Semester, split around geographical and expertise areas (pensions, health, education etc.).

Complementarity of the EU agendas:

In one way the adequacy and sustainability I have mentioned relates to the economic growth. There is a complementarity in one way but this can be contradictory as thee are though political choices to be made. In a Member State with the deficit would increase taxes and reduce provisions. While the logic of policies in social issues is in the increase of spending on social protection. There's a short-term contradiction but in the long term they are often resolved. The economic logic I was talking about is sustainable. If you increase provisions you have to have higher growth. That is in relation to the ECFIN.

In relation to the other DGs – justice (gender equality, parental leave, employment and child rights), education, health. Employment policy is in the directorate C and the social policy in the directorate D of the DG EMPL.

Monitoring and evaluation:

There are a lot of country-level processes. There are county reports that the Commission receives within the Semester. Published about some time before the country-specific recommendations within the Semester. There are country teams in DG EMPL, which discuss and implement the recommendations of the Commission, and we as a Unit supply analysis on minimum income, pensions and other social issues.

The data, Eurobarometer:

I've come across there was one special survey ordered by a colleague but not myself. On some policy areas we order some studies from outside academics (ex., on returns from social investments). The purpose of the study is normally to undertake it in policy planning, we also publish them. To illustrate it. The social protection package is not simply a form of consumption which can be cut. But it's often a form of investment which can be quantified in relation to studies about child care. A child which has favourable social conditions will bring higher fiscal returns in the longer run. Still, child care it's only one area of social investment and we haven't got the whole picture of the returns of social spending.

Social welfare agenda and institutional support:

Certainly all of our leaders say that it is related to the public support. President Juncker's initiatives have been very strong on that. That varies from MS to the MS.

Gauge response on social policy and its priorities:

It's more an issue for the MS to do it as they implement them in their own way. Mostly the social policies that we create are general guidelines and frameworks as are the MS to gauge feedback from the citizens.

Newly introduced budget line for core activities:

EaSi changed name (from "Progress"). There are budget lines that were late to be introduced: funds for the less deprived. But again it can be managed by states. It's more changes that the funds increase within the European Social Fund showing the minimum to be spent, for instance, for social inclusion. So it's like a virtual fund within the European Social Fund.

Institutional support and trust: allocation of budgets for social policy and trust

Funds that go to the social domain, are more concentrated on some member states than the others. It's not Denmark that is going to receive more funds for social domain, it would rather be Bulgaria. I imagine that the impact may be very different that Denmark than in Bulgaria. I would say that in one way it is to show that Europe is not just about free markets.

Legitimacy of the non-elected bodies as the Commission:

Trust? Why not, but my impression is that most of the people haven't got a clear idea of European institutions. For larger people it's all Europe, Brussels and the Commission is the same. I wouldn't imagine people trust the Council and not to trust the Parliament.

Since the Commission is not democratically elected, why wouldn't it be appropriate to trust this institution? In China, let's say, you also can talk about trust in the government, the party, even though the system is hardly democratic. So, I don't see why the question of trust depends upon democratic installment of the political system.

The support for the EU, what could be the driver?

When things going badly, people distrust all political levels, both national and EU. The incumbent government stand the elections when the economy is growing and is not trusted when the economy is shrinking. I would imagine that the popularity and the legitimacy of the EU increases as the employment is now improving.

DG EMPL: to contribute to the EU support, trust

I suppose the most effective is communication. But there are limits on what you can do on that, as most of the citizens in Europe don't spend their lives on understanding politics either national or European, or regional level or whatever.

You can always do better as there's lots of success stories. For example, the European Social Fund that improved the life situation of millions of people around Europe. If you can communicate that either to people without statistics while you can focus on individuals, in particular, who benefitted from training, and it changed their lives.

Parameters to measures:

Opinion polls to measure whether one trusts the EU. I think it will become less and less possible to measure the trust as people become bored of being interviewed on everything. People tend to be less and less willing as therefore the opinion polls become less and less representative. There's more and more data, exhausted from the big data, from Facebook and things like that. And you can find out about trust more effectively from that kind of sources.

Political leadership change in the Member States:

The recent evidence is that it starts growing but certainly there's been a slight decrease in trust of the EU but also of mass politics at member states level. I suppose yes, but it can be the either way. It is not the same thing if leaders are the same.

Some say that the center-left parties are similar to each other, not just in Europe.

When the rise of distrust occurs people tend to follow more extreme forces as Front Nationale, at whatever level, at European level means at the EU. The fact of having the same parties in power that support the EU is not the same that if you put that in the context of that mechanism of the centre being close to social democrats and the Christian democrats, that are close to each other, that like leads them representing less and less support. And then things like le Front Nationale and UKIP flourish. And, the fact the president or the prime minister is for EU doesn't guarantee that the population will be.

Likewise it cannot affect the general support for the policies? OR may be bring to change in the policies and change in the approach that will lead to the change of the political agenda.

You see a few member states that have been pro-Europe, but under their feet that's been the development of public opinion that is much more skeptical of the EU. So I would say that usually it is the leaders that push the skepticism.

Change in the agenda and the Renaissance of Social Europe... how can it be correlated with the political leadership?

I think there's as my impression is that this is a sort of almost like a broad correlation as the High Presidency report that includes people from right and left. For that source of broad consensus to be maintained it must include social issues not simply consolidation budgets and so on. So I think that the leadership at European level has paid more attention to social issues. And Juncker himself is considered to be a left Christian democrat with concern about social issues.

Initiative to increase the level of trust:

Yes, this substance to do it

Communication and the outreach:

Engagement with external parties:

Well, I'd say within the directorate. Directorate D as a whole, D2 especially manages relations with the social platform, NGOs, social issues, etc. Employers' and trade unions' dialogues are specific are coordinated apart. I'm talking about different thing as European policy network, NGOs consent about pensions, about health. Especially unit D2 has a lot of meetings with them, sometimes structured, sometimes just meetings. It's not simply disseminating but they produce a lot of position papers that help us to see what the civil society's view is, which are the issues to do with the pensions, things like that. We take these views into account making proposals for the Semester, so there's a lot of that sort of contact.

When we've got a policy, we produce, we try to make more digestible leaflets and booklets to summarize the policies for broader audience.

Stakeholders:

Stakeholders are the people, most people actually. Most social protection is to address issues that are relevant in any particular moment. Unemployment – at some stage of their lives, also in the future.

Each of our interests are flowing and it's not a permanent condition but there are organisations that represent them. That it's always a bit indirect.

Success stories introduce on the advice of the broader citizens' audience.

It's difficult to establish causality. Because we are a mainly policy unit, we pretend to think that policy is in favor of prompting early childhood education and care, so we have those policies, we put it into country specific reports' recommendations. We hope that it effects positively. There's increase in provision of it. It's quite a lot of member states and we hope that it's party because of the work we've done. But at the same time it could have been influenced by the representations of various NGOs on that. You can't establish causality, because it's policy – you can't attribute causation completely.

IN a structured way often we are being approached by external NGOs to change policy. They produce their proposals for **the Semester**, give suggestions for the country specific recommendations.

Communication – internal and external.

A lot of it happens just through other processes. I mean if we are having a country team/desk meeting to consider social policy issues. There're often discussions and missions in the member states with the government, social partners etc. That's one way.

There's another way, from our point of view, reactive. A almost random contact with citizens groups. So, for example, from universities they often organize visits when some issues arise during the discussions and the grassroots opinions come up then. There's a lot of mechanisms and press releases.

Knowledge-increasing strategy:

Generally, by making everything transparent, everything is on the web. But it's difficult. What people do in practice, is that they google things. We also do a traditional kind of media, as press releases but I think more useful is that to put everything on the web and if it's well-structured and people find it when they're searching.

Conceptualize legitimacy: sounds somewhere in between nice soft power and Gramsci's hegemony.

Whether people perceive the institutions by something that looks after them in social policy then they'll be more willing to accept its decisions in other areas, where accept means to treat them as legitimate.

The idea would be that if the Institution is perceived in delivering what citizens think is nice and smart, then citizens will tend to be willing to give it more power.

European Parliament

Secretariat

Committee on Education and Culture

Position: Program officer & advisor

I work for the Secretariat Committee on education and culture. The Parliament was established and it became necessary to have administrative support for the Committees.

Counterparts: MEPs. Communication and coordination of the agenda

I think it's very efficient as we are talking about a small committee. The members themselves have coordinators group, whom we can contact to distribute the information to the other MEPs. Of course, in some case we have to communicate with the whole bunch of MEPs but normally it works through the coordinators of the Committees who distribute the information upon the conclusion of the coordination meetings to other MEPs. The political groups with their group advisors, who are also a link between the members and the Secretariat and between the different Committees.

Agenda-setting mechanism

Everything derives mainly from the citizens. The whole idea of the European Parliament and for the members not to stick with their own member states and listen to all lobbies and try to find the right balance and define priorities and the messages.

Budget allocations:

Now we need make the difference between the administrative budget and policy areas budget. Basically, for us the budget was very much cut. In our policy areas, in particular for education, there was a significant budget increase. We have the new framework programme called Erasmus Plus (1). And it was considered very important in the negotiations as the education has a strong connection with fighting against unemployment and jobs, which is one of the main goal of the whole EU for the moment. That's why for Erasmus Plus we had a very big budget increase. For education at all level: higher, vocational, life-long learning, then basically everything related to youth and sports, which relates to youth employment as well, and it's nice to have it in the same framework programme. So this is why it was considered very important.

We have another **framework programme "Creative Europe"** (2) which is for culture and media. Basically, a sufficient funding was given to it, which is a good sign as funding was cut in many other areas. The media has potential to boost jobs. And then we have **"Europe for Citizens"** (3) which is used for communicating with citizens and, unfortunately, this programme was not considered a priority and had a budget cuts.

Our Unit coordinates these mentioned programmes and the Committee itself is a rapporteur for these EU budget lines.

We have budget committee which is a negotiator in the budget negotiations together with the Council. Each Committee gives its opinion as regards its budget lines on the priorities. We vote for the budget lines to be agreed (the July's vote on budget), and we give our opinion as we are the rapporteurs for these priorities in the Parliament. And these are coordinated by the Budget Committee.

So, it's not that the Committee's secretariat is responsible for implementing the programmes but it's responsible for negotiating the priorities and the budget lines. May estimating the efficiency of the programmes?

The implementation of any action within these priorities is done by the Commission. The implementation side is always the Commission. However, we have an important role in monitoring of the implementation.

Monitoring and evaluation processes:

Basically, the monitoring is done **according to the delegated and implementing acts**³⁵⁶.

The Commission has an active and leading role in implementing, but for many issues it has been decided to delegate this power to the Commission, and the Parliament needs to monitor that the Commission does not exceed its power. That is done by the Secretariat that reviews the documents from the Commission working groups on the framework programmes, according to the annual plans and how the budget is being used.

We prepare **the discharge opinion**. We read the activity report and see how the budget has been used. And give our opinion on that. And after that it goes to the Committee on budgetary control of the Parliament.

Budgetary control by the Parliament is done by the Budgetary Control Committee – a horizontal unit in the Parliament that makes the final decision, but really listening to the opinion of the thematic Committees because of the lack of inside information in the fields. The horizontal committees vote on all the opinions together. And the same procedure applies for the budget side. We always have the horizontal committees that do like an internal control over the budget lines and the activity priorities.

First the vote of the Committee, the result of the vote goes to the Budgetary Control Committee that votes on all thematic field preparing the report on the fields.

Information flows and coordination of citizen oriented issues

I think you should make **a clear difference between administrative and political work**. In political sight, the Committee of culture and education decides to kick off a report to boost youth employment, let's say, we always need to decide it by the Committee chairs in the presence of the Committee's president, whether this topic is of our priority and of our remit. If it's education and culture, the Committee can definitely take the lead, while in case of employment we would leave this responsibility to the respective Committee in the Parliament. So it's always a balance of political responsibilities.

Normally, we would get the report to be done and the Employment Committee would draw up an opinion on our report. This is the political side.

In administrative terms. Here the information flows is a bit different. Basically, that's informal contact with the colleagues. You find out who will be responsible for the report and **check on the eventual conflict of responsibilities between the Committees**. IN case of youth employment, there could be a conflict, which can be sorted out by the CCC (**Conference of the Committee Chairs**), for example that decides on how to find an agreement – normal opinion, a joint opinion of the Committees, either the lead can be taken by each of the two.

Complementarity of the agendas

356 European Union Law Portal. European Union legal acts. Accesso: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:ai0032>.

Very strongly complementary. If you think of the 2020 goals, education is considered there an absolute priority.

Mechanism to collect the opinions:

I think that's up to the MEPs who work a lot in the field. They get a lot of feedback and it is up to them if they are willing to respond to the feedback. How the communication proceeds?

Of course, social media play a role. Our Committee has its website, where the Committee tries to reach citizens, all out monthly meetings are web-streamed, so that everybody can join and follow (except for the coordinators' meeting).

Are the Committees lobbied, approach by citizens, interest groups, associations etc.

Of Course. Not the Secretariat, as we keep entirely politically neutral, of course. We are really politically neutral in the Secretariat. We are only civil servants who assist to put political information in the right format and to assist the MEPs in drafting and organizing missions and so on. But of course, that's the main way for them to work – getting information from the lobbies.

We work in a very structured way. At the coordinators' meetings we decide which report, hearings, studies, opinions that want to undergo. And that's the only way that we work. It's not that I want to raised money for a school in Serbia and someone comes and asks. We don't have the means. We just drawing up reports and opinions but it's not like that we want to keep out of the budget lines. Of course they can put this kind of information on the matter if they are drawing up a report, but then it's up to the other MEPs to decide during the report&opinions votes. Something really specific and out of the matter would not remain in the report. In any case our colleagues work under subsidiarity on both education and culture. So we more like promoting best practices and raising awareness and encouraging the Member State to do something and not really introducing something on the spot.

Eurobarometer data:

It's been very useful. Of course, our area is sometimes very difficult to give concrete statistics because education is very horizontal and it's difficult sometimes to prove that the policy effect occurred as a result of the programme activity (Erasmus Plus, for ex.). To my mind, it's based on the impression of those people who were interviewed and how valuable was the experience for them.

Do you order specific surveys, field research? Any example?

Not really directly from the statistics. We have our policy department and it has contracted external service providers who do studies on the relevant problematics for us. For example, on early school leaving. So in this case it's useful. There was a study ordered by the policy department and there you can see concrete statistics on how many children of 15 years left school. There you can have statistics but it would not be a study completely on the statistics but a part of study. But it takes time to make a study. And in order to have the study before making a report, you have to schedule enough time.

Institutional trust concept

I think there's never enough communication and transparency. In our field it's basically the Commission that is doing the most of the communication towards implementation. I've been quite happy for the Erasmus Plus, as I was basically in charge of coordination of this programme with the Commission.

How could the institutional trust be increased?

I think consistency is important, it always creates trust. If it is right consistency.

Erasmus as being the most recognizable EU initiative in the eyes of the citizens. Would you add up something here? There was an over demand for this programme. Erasmus was a sub-programme of a bigger programme on life-long learning, which doesn't exist anymore. Erasmus Plus – life-long learning + youth and sports. People didn't even know that Erasmus was just a part of a programme, while there's also Leonardo da Vinci, Comenius. I've met many teachers who took part in other exchanges (not Erasmus). For us, "**Capitals of Culture**" is quite famous for the Culture and Education portfolio. That's our activity as we organize missions to each capital of culture (a part of Creative Europe programme). It has quite a lot of visibility and boosting the economy as effect.

How to measure the trust?

May be by the vote in the European Parliament elections and the turn-out there. Of course in the media in general we can quickly see the response.

Conceptualize trust

Trust for the implementing non-elected bodies

Actually, there has been a huge increase in the policy areas, which are now under the co-decision procedure, and the Parliament is really on the same standing with the Council.

I think yes, it is legitimate to talk about trust in relation to the Commission. Many people identify EU as the Commission. But sometimes it might be also misleading.

Increase in support, trust for EU institutions

I haven't noticed from my personal perspective.

How your committee can contribute to the trust in the EU?

I think very much, basically. Especially, because of the framework programmes which give a lot of resources and funding for individuals to get funding for their projects. I think it helps a lot.

Political leadership

Shift in leadership in the Member States to influence the EU agenda?

Yes, it is clear, because if the decisive bodies in the MS change, this is clearly reflected in the European Council right away and in the Ministries – in the Council in general – and indirectly in the MEPs elections, though not immediately. Those elections are national, but the result in each MS reflect the general feeling of the direction a country would go.

Level of support in the Parliament

I think, for example, Front National, and their active role in the Parliament now with the new political group created. This of course will influence the trust of those citizens who don't agree with the approach of this political group. So, definitely it can influence.

Citizens and the EU social agenda

Amount of your work, which is dedicated to the direct work with citizens and interest groups

Sometimes we are directly in contact, but in percentage, may be around 10%. With the purpose to have a broader understanding of the context. It is something that you go and you listen to get information and receive the insight.

A new budget line as a result of the proposal from NGOs, citizens, grassroots

Basically all of them in principle, because that's basically the reason of having MEPs to listen to organized communities.

Communication strategy

The committee's website and the Parliament web-site basically.

The knowledge increasing strategy of the Committees and the Parliament

I think it's may be MEP information offices in each Member State. They are there to spread information to the citizens.

European Commission

DG Research and Innovation

Position: Program official

A long-standing unit since the 6th Framework Programme "Knowledge-based society", which aims to support the EU policy in the broader macroeconomic sustainable development and social inclusion by means of research and innovations.

Coordination of the agenda

We have a few areas of cooperation, going from informal personal contacts to more organized consultations, which are moving, step by step, to a formalized and regular ones.

Work programmes are being drafted during the service consultations. And at the legal level – with the Council and the Parliament. At the highest level of defining the framework programme and the specific mandates of research programmes on social sciences.

At the working level we have a network of about twice a year exchanges of research programme as such. At about 2-3 times a year we have information exchanges with the colleagues dealing with social and employment and inclusion issues within the Commission.

With other EU institutions:

Let's say that it is mostly on ad-hoc basis and if there's research results which are relevant and can be disseminated at the level of Parliament and the Council. The communication is going from the bottom-up from the supported research projects themselves. Well, occasionally we have quite good contacts with some MEPs from particular constituencies as a part of our dissemination of the results strategy.

Communication mechanism

Let's say institutionally I would often, opt, at least, for better cooperation and sometimes you feel like the evidence-based policy making doesn't necessarily go into day-to-day policy making as it is a more ongoing process and occurs on ad-hoc basis due to the long-term research programme we do. And the research results are sometimes really difficult to be translated into day-to-day policy making.

Budgets for the activities

From 7 to 8 years that I witnessed the EU research programme, i.e. Horizon, the budget as such remained relatively stable, I wouldn't say that it has been an increase. You might feel that in the current climate it may be rather decrease, but the design of the framework programme as such is slightly different.

The distribution within portfolio, the attention to social research has been a bit more in the forefront in 2008 crisis (employment, poverty, etc.), so was the political discourse. Of course, economic issues were more on top.

Institutional factor change or the citizens' response

Grassroots at citizens' level, perhaps, to a less extent, although we do have initiatives within the framework programmes (**Science for Society**³⁵⁷, for ex.), but it includes almost fully organized stakeholder consultations and participation. Inside the research projects, the partners have been more active taking care of communication and dissemination efforts incorporated within the projects. In particular, the initiative that we have taken via Social platforms which are dealing with **participatory research design**, where teams of researchers organize a stop taking exercise on a number of topics, scanning of the societal needs and a forward-looking exercise, and, on that basis, a research agenda.

And there you can invite citizens, NGOs, local actors?

Yes, you have this experts groups that come together. So far we have had 4 of those. Mainly around social themes: citizens' social inclusion, innovative social services, families, sustainable lifestyles. Those were four thematic platforms. We have actually done a review of these 4 by an expert from an NGO.

So it's very inclusive and of participatory driven nature?

Yes, that's the idea. So, we did the review and the assessment of the beloved topics and to know how to consolidate work.

Institutional strategic planning, consultations included

There have been various consultations exercises. At the same time I have to acknowledge that due to the staff which also at the level of the Commission. These are the activities that are being reduced to a certain level. A lot of time is needed to prepare consultations and as a very intensive type of exercise. It has become somewhat more systematic as it has been in the 6th Framework Programme.

Information flows

Well, in the social sciences research in a way – being a particular unit that serves policies across the whole Commission (DG Market, DG Environment, DG EMPL, ECFIN, etc.)– not primarily for our DG. Therefore we have regular exchanges and informal contacts. We try to get involved with those colleagues from particular policies within our projects (as advisory board members), so that they get at least some exposure to the ongoing research (2-3 time during the project's life circle) to ensure that the research conveyed is relevant to the actual policy areas.

Complementarity of the agendas

To say that it was a bit more difficult within the DG Research as we are kind of an outlier as the DG is over 1500 staff members and we were are unit of 35 people, which has decreased. The social orientation has not

357 <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/science-and-society>

necessarily been that much valorized within the DG Research as mainly economic efficiency and competitiveness. So I guess, the main stream policies are translated within the structure of the division of resources at all levels.

Coordination of activity

During the definition of the framework programme there has been quite intensive negotiation and there has also been very strong reaction from the community and research institutions against the proposal of the Commission, from academia. Which has been very supportive to maintain the existence of the programme.

Monitoring and evaluation

You have various evaluation and monitoring exercises done: **overall impact assessment (1)** which looks at the achievements of previous framework programmes (and ongoing), assessment which was done at the specific programmes' level of social sciences (2), assessment at the level of social platforms – we conducted an assessment on the instruments (3), and consultations with expert groups (4). Not necessarily formal reviews were done, but informally we have always tried to assess the effectiveness of research activities within the framework programmes and informally provided guide on strategic orientations.

Mechanisms to gauge the response from the citizens (NGOs, academia, expert community)

Of course, we also have **the programme's committee** with representatives of the Members States, which, in a way, are official representatives of citizens. Within the projects there's more direct communication activity and we tried to develop a specific communication strategy for policy makers and scientific community, to the stakeholders and citizens' community. Less efficient could be translate the research results in a kind of very simple and digestible product for policy makers and the public.

Eurobarometer, EU institutional trust, support at the supranational level

There's regular communication with Eurostat **on the portfolio of activities and indicators**, and particular projects are more involved in data collection and methodological framing of data, ad hoc basis.

Besides, on Eurobarometer, we are all part of a programme that is specifically dealing with the issues about citizenship, European identity building and trust in institutions. That's almost directly connected with this type of activities as others are more on case by case basis.

Institutional trust: how to measure, parameters of responsiveness of the policies

Well, it's a personal opinion. I think it is probably quite difficult to measure due to the very specific type of policy. Especially at the citizens level. Of course, citizens will express trust and distrust and dissatisfaction with the EU policies – and clearly we have seen dramatic drop of trust – and I guess we can kind of situate how that is correlated. But to correlate it to a very specific policy, as research, I think you can ask citizens if they believe in research and the purpose of research. But I don't think that it will be sufficient type of knowledge about research policy distinction between the distribution of responsibilities at the national level and the EU level and how that is really affecting the evolution over time.

Do you think, it can be improved by a communication strategy? In general, can social agenda be a tool to raise institutional trust?

Definitely, it can help because it's a part of the activities to kind of increase that knowledge. Currently I am working inside the Erasmus programme, which is very well known among citizens, as well as Marie Curie which is more targeted and specialized. And, these contribute to building a large community of young

people by reaching them directly. I think in a long way it has been achieved. Still to achieve is that all citizens can be questioned on that be Eurobarometer.

Social welfare issues in DG Research, specific research project on social agenda

It's a bit tricky that since we are commissioning the research we should not guide the researchers to avoid the conflict of interest. And we try involve our colleagues from policy DGs in this type of exercises. But normally it would be rather reluctant in I way to engage the directorate in setting the agenda of the projects that we are funding.

But in other internal research projects? EU surveys the DG participates?

We get a lot of surveys as officials – satisfaction with the quality of the catering, sometimes on the quality of the policies.

Is it appropriate to talk about trust in the EU and trust in the non-elected institutions?

Well, first of all, I would say yes. Second, I am not sure that it is not assigned by the citizens, meaning the Commission. Well, **now the President has been directly elected and the assignment of the Commissioners by a rather complex waterfall mechanism, but it also connected to a kind of electoral climate within particular member states.** I think there's also this type of reflection. As a political actor to justify and to see if it is necessary to speak about trust of the citizens in the EU institutions.

How to gauge institutional trust?

Of course, in a way, research it's a very peculiar and rather technical matter and that's also something very captivating for citizens as they can see progress in their daily life which results from research. Often direct result of European research (mobile phone technology) where Europe has been leading as the initial technologies have been developed in a European research.

Institutional trust and budgetary allocations in social welfare

Not necessarily the direct citizens' impact but definitely we use all forces in our researchers (presenting the results the EU funding must be mentioned). If not mentioned, the policy makers would not be inclined to invest in European research.

Changes in political leadership in the Member States can affect institutional trust

It's difficult to really pinpoint. If look at the Barroso Commission, you can see a certain decline, not necessarily due to his personality. But in a way, it's a kind of general climate somehow. Probably, I don't see the elected leaders that distinct from the electorate. To some extent, it also reflects but the electorate doesn't send very clear messages.

When the institutional trust grows from your prospective

IT increases when institutions are seen to act in the citizens' interests and or their Member States. Due to some kind of long-term strategic agendas. **Second, when they are looking for some kind of integrated policies, which are broader than just economic policy (combining economic, social and environmental dimensions).** I think that is it very important type of broader message and broader policy orientation that the Commission has been carrying since 15 years, probably longer. But I think it has not been much the case in the past 10 years.

An example: the Commission has neglected its role as the supervisor of the financial market by not making any proposals when it was clear that the financial markets are becoming too powerful.

Client-oriented part of work, direct interaction with the “clients”

Roughly, it's about 5% - external stakeholders and 10% of the academic stakeholders and 20% - policy stakeholders, 30% - dissemination and policy oriented interactions. And daily bureaucratic project management.

Successful initiatives suggested by the citizens:

1. Social platform
2. Social Investment Agenda, launched by Barroso Commission (investment in the human capital put in the forefront, based heavily on academia).
3. Research and innovation domain: the concept of social innovation has been rather strongly supported and rather innovative research community was nurtured by the 7FP.

Civil society involvement in the new initiatives, lobbying, pressure from the interest groups, etc.

When we do this type of interaction with civil society, it's always a part of our regular decision making, so I won't call it lobbying, as it's a part of our regular process that is happening in full transparency and not in secrecy. A distinction should be made between corporate decision making and lobbying. So I think it's probably decision makers that seek the input of stakeholder groups but in an open and organized manner and not in a secretive manner. So that's a positive aspect in terms of the lobbying directly.

In general, for a framework programme it's quite limited as it happens every couple of years for every programme. There has been some lobbying to make sure that the interests are being taken on board.

Economic agenda prevailing over social issues:

Our programme specifically has more social orientation. At the beginning of the FP7 it used to be more economic oriented. And evolved to become more socially oriented with time, though economy has never disappeared and remained prevalent.

Communication strategy:

In the DG Research, units of the DG and plus various projects. Each of the units developed their own communication practices. As I said for the projects themselves, they develop activities with respect to policy makers, academic community and the citizens.

In our unit, we mostly target the policy makers. As our mantra is evidence-based policy making and the impact on proving policies. So, we had regularly organized dissemination activities where we brought together people from policy community and the researchers. We also had regular publications on the clusters of projects as one project is in a way too specific to send broad messages to general public and practitioners. We try to bring 5-6 projects on particular theme together and ask to formulate common messages on young people and inclusion, for example, and include in the common review publication.

Knowledge increasing:

Let's say it is very open, but not very proactive towards the common citizens – more towards organized civil society, stakeholders and academic community, where we had good take-up and participation. Stakeholders themselves got more organized to working together and make use of European funding within the projects.

Institutional trust of the EU: how to increase it

It takes a long time to build and it's easily lost, isn't it? It's a rather personal reflection, but the Social investment, for example, there's evidence that investment is beneficial for the society in the short run already. But one thing is that **Europe has been advocating rhetorically**, and another thing is that it has not been implementing it in practice (through the austerity measures).

European Parliament

Secretariat

Committee on Employment and Social Affairs

Position: Administrators of the Employment and Social Affairs Committee of the EU Parliament

We support MEPs in their work. Secretariat, being politically neutral. Our counterparts are also colleagues that work for political groups. What we do is to manage the whole process. When we have a legislative proposal we inform coordinators and make a recommendation on what to do with it. Coordinators of different politicians and political groups decide what to do with the file: to prepare an opinion or not, start legislative or non-legislative process.

Indeed, we manage and accompany the files all through the process in the Parliament. Coordinators are a group of MEPs designated by the Committee to deal with organizational matters of the Committee. They have delegated power by the Committee to decide what to do with the received files from the Secretariat and we accompany the file: discussion in the Committee, adoption in the Committee, the Plenary.

Coordination process, where does the idea come from?

Commission has the right of initiative. So, we get, for instance, the Commission's proposal which is transmitted to Parliament, that the DG Presidency distributes it to the competent units: DG IPOL358, European Commission as well (employment, industry, etc.), then it comes to us, to the Secretariat, to the Employment and Social Affairs Committee, if we are competent. Then we forward this to the coordinators and they decide. Normally the above organization is managed by the Chair. We advise the Chair, in Secretariat we draft the programme and the agenda for coordinators. But the decision is always made by politicians (by coordinators who have the responsibility). While the Secretariat supports them.

Role of the political groups:

MEPs belong to a political group, organized by national parties organized at European level. They are assisted by their staff that doesn't have neutrality principle – political advisors, who have different role from the Secretariat. More political functions in certain directions, depending on their political views.

External counterparts:

We work close with the DG Employment of the Commission, with the EBSCO Council Secretariat. Else there's an idea of cooperation with national parliaments, so this could be in future more interesting for us.

Communication channels:

Both formalized and informal channels that are develop with time. Mostly work with formalized channels. We have the legislative process – a formal dialogue. This is kind of formalized because it has as a copy

358 <http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/organisation/directorate-general-internal-policies-of-the-union>

informal dialogue, because the agreement is normally found during the informal meetings even before the first reading. We have certain procedures when Council, Commission and Parliament's committees are involved. As I mentioned before we have rules and procedures with Parliament. For ex., there a rule 70 which says that during the vote the Committee has to vote for the negotiation team. So there are some rules set up. **There's a procedure on how to deal with informal dialogue.** As a result of our work there are some formal proofs as, for ex., **voting list for the vote.**

Consultations with grassroots, citizens, NGOs, interest groups

Not regarding our role as administrators, but the Committee itself can organize public hearings and there we invite stakeholders to present the different views. We invite social partners – representatives of the employers and trade unions. We can also have NGOs present to give information on certain topics (recently on poverty topics with people presenting the topic from the ground).

Decisions as a result of public hearings, consultations, coming from the grassroots

I think the more typical way is lobbying, as MEPs are regularly approached by them. There's a transparency register where lobbies should register, afterwards they would address their respective MEP (social partners address respective MEPs). They would forward an amendment, and the MEP can be responsive, accept this amendment, sign it and put it in the legislative process.

So the Secretariat and coordinators of the Committees are never involved?

We receive amendments, we set a deadline for amendment while preparing a document, Commission proposal, for instance, and then all MEPs can put amendment on the draft opinion or draft report of a rapporteur (1).

(2) When these amendments come to the Secretariat, we work with them: put in the certain order, advice our Chair is a certain amendment is admissible or not. So, we operate them but not select and prioritize them. And when these amendments come, they come from MEPs: we have no contacts with parties from outside. But the inspiration of course comes from outside – from workers, trade unions, general ideas in general.

Budgetary allocations

Not the case of the Secretariat.

Complementarity of the agendas:

Some people consider that employment and social affairs must have their own role and position to create jobs. Other may say, that's just an annex to the European Union's in the sense of free movements of workers.

As administrators we may have our own ideas. But the Committee expresses ideas as the Committee. Some are taken on board by the Plenary. In that sense they become official positions of the Parliament. And there we have actors who express their views. The crisis especially showed that from the public opinion calls have been made at different levels towards Europe to know what Europe is doing in terms of social and employment issues. Some think it should be more, others think there should be less. There's definitely a debate there and the Employment and Social Affairs Committee, of course, deals with these issues. The Committee has as well **the possibility to issue initiative reports.** Which are reports they want to say something, not necessarily on the proposals from the Commission. There you have also 2 levels of

response: replying to the communications from the Commission or to decide to have an input to the topic on its own initiative. That's also a place where you can have different agendas.

But of course the legislation processes depend on the Commission, as it is the only institutions that can suggest legislation. Parliament can ask for, but it can't like national parliaments set an agenda, that's impossible.

Many of the competences in employment and social affairs belong to the Member states. And the EU has a limited capacity.

Cooperation with the national parliaments:

We have separated competences, according to the treaties. In all our issues, of course, national parliaments are competent. **European Parliament doesn't have the so-called competent competence.**

EU Parliament has a competence from the Treaty. While national parliaments are free, they don't need a special competence, they can do anything. When it comes to Europe you have **the so-called yellow card procedure, when national parliaments can raise issues of subsidiarity**. Claiming of the principle of subsidiarity not being respected (when it comes to division between collective rights and rights, freedom of establishment and so on). The Commission withdrew a proposal upon such a yellow card claim, and the European Parliament couldn't start the legislative process because there was no Commission proposal³⁵⁹. In this sense, national parliaments can block the EU legislation.

Monitoring and evaluation:

We have **the ex-ante assessment unit**³⁶⁰, it's a different unit in Parliament and there were cases when the Unit contacted the Secretariat, because in the regulation there is a review clause (after 4 years some issues need to be checked) and then this Unit will examine what could be done, what is at stake and alert, probably, the Parliament.

Of course there's a broader impact assessment procedure (**Independent impact assessment board**)³⁶¹, which is "a big thing" as it may impact the whole work of the legislative machine, including Parliament. But this is something which is very new I would say and not dynamic at the moment.

Gauge response from the citizens

Mainly via members because MEPs receive a lot of requests from citizens. Depending on the MEPs agenda. Depends on the political groups as well. But mainly via members.

But also the Commission. Before a proposal launched by the Commission, there are public consultations, when all stakeholders, including citizens, can get involved. There are other events organized by the Parliament as such, that cover social issues. I was myself a volunteer at the European Youth event, with a

³⁵⁹ <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1873>

³⁶⁰ Ex-Ante Impact Assessment Unit. Directorate for Impact Assessment and European Added Value. European Parliament. EP's own ex-ante impact assessment. Access: http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/Documents%20section/SPforEP/EPs_own_ex-ante_impact_assessment.pdf

³⁶¹ OECD. The European Commission Impact Assessment Board. Access: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50526845.pdf>

gathering of around 5000 young people with discussions and debates about youth and employment. So there are also channels, topical, let's say.

Analysis, Eurobarometer, evaluation

Each committee can refer to the policy departments, which provide expertise by request of the Committee for their work. They provide external and internal expertise. They may contract external experts.

Also linked to the work of Employment subject area, we have Annex 7, I think, which divides all the responsibilities of each committee. Our committee has 4 agencies, for which it is responsible together with the Commission: EuroFund, Health&Safety, Education&Training, European Training Foundation. Plus we have International Labor Organisation in Geneva which gives us a new input and ideas, Employment committee promotes the ILO agenda at the EU level on minimum labor standards. Parliament also needs to give consent to Council's decision, authorizing Member States to ratify the ILO conventions. This is always the idea of asking MS to be quick to implement the conventions.

Communication strategy, external and internal

I wouldn't say for the Secretariat, but at the Committee we have a web site with all relevant documents and recommendations, we also issue newsletter.

But the main responsibility goes to the colleagues from the DG communication. And the Chair who can always change things. We have public hearings, we can define audience, think of inviting a broader audience. We can do different things. EP representations and delegations abroad also play the communication role. It's not our first role to communicate, I think. And all the Committees meetings are web streamed.

Knowledge increasing strategy

Of course many activities at EU level: European Year. There are open days, citizens come and ask question, once a year in 3 cities of European Parliament. The MEPs go to school "Back to school" initiative. Plus a very wide array of the activities organized by MEPs themselves – both at EU level and national level. There also delegations, civil society and social partners whom MEPs meet.

Legitimacy and institutional trust:

Conceptualize

By the citizens in the EU institutions. The support for institutions by the citizens. From the Secretariat position it is difficult to answer as here at the Secretariat we mainly see it like, we cannot have this feedback, as normally we don't have direct contact with the citizens in our normal work. You should ask MEPs.

Commission is indirectly elected and it emanates from the European Elections. This time more than ever you have an accountable Commission.

Back to School project: huge openness by students towards EU officials and Commissioners, you can read this information in polls. Eurobarometer data show it.

What is important in terms of institutional trust is that the national media normally communication messages and the communication can be streamed and directed by them. And this is important in the way that citizens perceive the message that there is the national media and something to be taken into account. Today I've got an example from the UK. There's a journalist from the right side, very extreme, but he

managed to get a lot of coverage. He complains on why should UK export child care benefits to children living outside the UK, which attracts citizens a lot, and many people follow him. In such a way people start asking the same questions. Not thinking about the whole picture of the issue, in terms of migrant workers and their families.

Social affairs in general and employment agenda can contribute to the growth of institutional support of the EU?

I would say it's peculiar in the sense that much of the competences belong to the MS. And that's also the media have an important role. This is what must be understood, otherwise the expectations towards the EU would be too high in comparison to what it can really deliver.

But there are also aspects that need to be understood, as for example, the funds. For example, European Social Fund that really provides an important help, that sometimes at national level, the citizen may not know that an initiative comes from European funds. Youth Employment Initiative.

You may read in newspapers: in Brussels newspapers we read that Europe co-financed, financed the programme, it's good that this is perceived by citizens directly. And employment and social affairs is something that concerns citizens directly. It needs to be always mentioned that something comes from European funds.

Correlation between institutional trust and growth of budgets for social affairs

I couldn't say, because due to the crisis the needs have also grown and it's difficult to assess I think. We can have negative headlines coming from the media on European agreements, on social matters, and so on. And in this respect the media complain about bureaucracy, about national politicians who blame Europe. It's again, the media that inform in a positive way, but as the European affairs are a bit complicated and there's no media coverage for European affairs due to national media traditions. It's hard for Europe I think to reach citizens.

Drop in political support, which measures may be taken to raise the support, according to opinion polls (whether something is done in the Parliament)

I think we have to be very modest there. We can do our job as well as we can, the Committee can work on its priorities as well as it can, but for the perception by the citizens you always need the communication channel. It's only the communication channel at this level that can help here. I wonder how many citizens, when you ask them, what is the Committee, they would not know. I think that don't even know about it for the national level, that the parliament works in a committee way. Which is also different from country to country. Some parliaments, we call them German tradition working parliaments, with the committees, while other parliament don't have such a structure, the don't have specialized committees, like we have.

For the citizen it's already difficult to see what is the role of the parliament, of the commission. So, the committees are not relevant when it comes to the support discourse. Which is quite frustrating because you have fights and debates between the three institutions that are not reflected by the perception of the citizens, that see Europe as a big umbrella thing. While you have big differences inside.

You also can't come to the citizens telling that we would like to have this measure, but the committee A and committee B don't agree on it, another has blocked it and they don't find compromise. This cannot be understandable for the citizens.

Whenever it's public a decision taken may be agreed or not agreed by the citizens. For instance, we have an agreement among the Parliament, the Council, the core legislator, it's published in the official journal and

the citizens don't support it? In that case that have to participate in the involvement mechanisms to push forward their ideas or to vote differently at the next elections.

Change in political leadership in the Member states to influence EU social agenda

It definitely does. After the elections in one country the Commission may decide to withhold the proposal. After the elections government may even approach the Commission saying "Please, wait after the elections and we will do it". I'm sure it happens all the time. Either at the initiative level – in the Council: the adoption in the Council may be awaited or advanced. Either in the Parliament, as MEPs may say: "We have to rush, 1 year before the elections I can't have such a position anymore". He or she may be flexible before, but, being linked to the national politics, a MEP always takes into consideration the national political dynamics.

Successful initiatives in social affairs as the fruit of change in political leadership

Elections take place at different times in different countries. So, it may happen that at the same time you have a few changes that make new alliance at the practical level. Besides, I think member states have always interests in certain things. It's always like this. In one topic certain member states have always interests, so you follow their political dynamics, when they have elections. And for certain political colors: conservatives, socialists – so you have to see which color can support what and they you decide on that.

The Commission as well: it decides to come upon with a proposal after certain elections. Take this whole discussion on labor mobility package is expected, the Commission waits for the UK elections which took place now. Not it's clear who is in government and the Commission, may be, can adjust the proposal. Be it a tory, labor government, there's influence at political level, but there's nothing to do with political level.

And of course at the Commission level you always find influence. For instance, you have recently a **meeting of the five presidents of the EU institutions that experience influences from the political level. But this is a bunch of criteria, I'd say.**

Involvement and communication with third parties and accountability of the Parliament

The elements of the Parliament's accountability: elections every 5 years, the biggest accountability. In terms of budget expenses are audited and activities are looked after.

There's financial rules applicable to all institutions. So accountability exists in terms of budget matters. When it comes to anti-fraud, there OLAF, anti-fraud office³⁶², to which Parliament is a bit more critical when it comes to allowing access to Parliament's premises. Parliament is co-legislator, as a budgetary authority, which means that there's a huge safe when it comes to rules.

Accountability and legitimacy: any connection?

Parliament gains its legitimacy through democracy, I would say. But also an obligation to be accountable, since it is public, MEPs can be punished, if there is a bad press, as of course voters may change preferences towards extreme parties, for example, if the MEPs did something wrong. *There's a link, a democratic link.*

³⁶² http://ec.europa.eu/anti-fraud//home_en OLAF fulfils its mission by: carrying out independent investigations into fraud and corruption involving EU funds, so as to ensure that all EU taxpayers' money reaches projects that can create jobs and growth in Europe; contributing to strengthening citizens' trust in the EU Institutions by investigating serious misconduct by EU staff and members of the EU Institutions; developing a sound EU anti-fraud policy.

And you have internal procedures in terms of the rules, which

Lifting of immunity in case of irregularity

Certain rules to attend sessions, for ex. To make sure that everything is according the rules in the Parliament. Member states allowances. The Parliament has imposed these rules for itself – this is very important. For staff – staff regulations: disciplinary rules, management and managerial hierarchy.

Examples of current issues in social domain:

1. Platform.
2. Ideas to fight against social fraud.
3. European Employment Services: work on the database to better match jobs and demand and skills.
4. Refit discussions which also affects labor and social affairs
5. TTIP, which affects everyone, most committees.
1. We wait for **labor mobility packages, when it comes to some requests from member states who would like to reduce a bit exportations of social benefits**
2. **Posting of workers:** a review has been announced by the Commission on **highly mobile workers** and where should they be placed.
3. Mobility and transport (aviation) package for airlines, strategy for the Union
4. Digital single market where employment is also involved

All mentioned issues come mainly from the Commission as the Commission has the right of initiatives. But we have also our own initiatives: for example, **green jobs**.

It is always difficult to say, where does the initiative come from. In the end, even it is upon proposal by a political group, at any stage, be it in the Commission or in the Parliament, **it is to be taken on board by the majority**. So, if the proposal gets support and emanates from a party or from a political group, then it is supported by the majority. And it also can be proposed by another group.

Some examples, our own initiative reports prepared by the Committee of the Parliament:

1. Report about matching of skills “Matching skills and jobs in the European Union”³⁶³
2. Social entrepreneurship and social innovation in combatting unemployment
3. Reducing inequalities with the special focus on child poverty
4. Youth strategic framework on health and safety at work³⁶⁴ (*an ongoing thing when Parliament pressures Commission to come up with something*)
5. Skills policies for fighting youth unemployment

363

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573893/EPRS_BRI\(2016\)573893_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573893/EPRS_BRI(2016)573893_EN.pdf)

364 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0312+0+DOC+XML+V0//EN>

Every committee can have 6 own initiative reports at the same time. The initiative reports of the Parliament's Committees are being prepared as follows. For all issues in the Parliament there is what is a rapporteur, who is the MEP designated by the Committee to be the lead member of the Committee. We have 6 rapporteurs who work closely together with political group advisors, assistants. It depends on the dynamic: sometimes Secretariat would have huge part of the work, sometimes Secretariat just does technical things or organizational things, so it all depends on it. Sometimes rapporteur may need more information so they could even ask for study and other support from secretariat, policy department, from the library. They may contact lobbyists, the Commission, experts.

DG Communication of the European Parliament

Position: Head of Unit

Four directorates: one is dealing with visitors' groups, citizens coming to Brussels. Another one deals with media, with resources, and information office. Similar to the Commission, the Parliament has communication directorate and information office in each member state. We have even 2 offices: in the capital and in a smaller regional city (info offices established in the 90s), the objective is to reach out the citizens and the member states. Goal is to raise the awareness to the work of the EU Parliament, relations with regional authorities, support institutional visits (president, vice-presidents, Committees etc). Different from the Commission's representations as they really represent the Commission, whereas Parliament is represented by the MEPs. We do a lot of communication – not only information – providing platforms for the Members to interact with the citizens.

Coordination of the agendas internally and externally

We use to have cooperation with IGI – cooperation with the Institutional Group on Information between the Commission, the Parliament and the Council on high level. Cooperation between the institutions, but the group has not met for a long time. Cooperation on inter-institutional level: with the Commission's representations in the Member States. With other departments: DG COMM in general with the media directorate; with the information offices to promote the legislative work of the Parliament (dialogues with stakeholders on legislation in the MS, cooperation with the DG IPOL of the Parliament).

Social affairs and employment in your work:

It depends, as we don't set an agenda centrally for the info offices, which depend on the MEP agendas. They pick up the topics, which are covered by the members in their country. In the big countries with MEPs in all the committees, social dimension would be covered as other topics, while in smaller countries with, may be not a member in this committee, social agenda might be less present. They might still cover the topic, but it's difficult for me to say that this topic was covered by frequency, we don't recall it automatically. It is very much driven by the agenda of the MEPs.

Eurobarometer study, research, data

We use it a lot, especially for regional analysis, to see in which countries certain topics are particularly important. To make a tailor-made communication. That is the main use we do of Eurobarometer. That's very centralized, we have a special public opinion office, that is responsible for trends, polls. We use this data to target better our audiences.

Gauge the response from the citizens

We have discussed it intensively. We have very small offices in the Member states, where there are 15 people and it's very difficult with 15 people to reach out to 80 million Germans. With all our staff it is hard to reach out 500 million of Europeans. Targeting the citizens is a little bit ambitious for the means we have. Therefore, we have various ways of dealing with various target groups. When we speak about legislation, we really speak with the stakeholders and we make it in a really targeted way. It doesn't mean that we exclude larger groups of the citizens but it means that we involve people who have direct concern with the legislation. Sometimes you go to regions (ex. Slovenia organized an EU solidarity fund project in the forest area which was devastated by sleigh because of the ice line). In that case we targeted also people who live in the area as they also represent stakeholders and it is very targeted. That's how we get feedback from the public on what the MEPs and Parliament are doing. They get input and at the same time explain to the stakeholders what they are doing.

With these stakeholders information offices keep contact: send out follow-ups and reports, asked questions. We go further and use the so-called **multiplicator of the stakeholders**, otherwise it is very difficult to reach. We have other formats: Europe day, which is really the general public targeted, Sakharov prize and others which attract more general public too. **Speaking about the legislation, to follow-up with the citizens, it's really via stakeholder network.**

Internal and external communication channels

Externally we have a lot of contacts. Also with the Committee of the Regions, with the European Social Economic Committee by the way. If possible we do things together (for ex., for the European Elections).

With the Commission: many informal communication channels through the projects (a project on social media is mentioned budgeted by the Budget Committee of the EU Parliament). On local level we organize events together with the info offices (European Public Space – a tool of cooperation with a specific budget to organize activities jointly between the EU Parliament and the Commission). So there are lots of forms of communication, both formally and informally.

Budget allocations on communication: growth or decrease

I can say for the info offices the budget for operational activities has not changed a lot: we have 8 million per year, which is not very much. In the past years we had some budget cuts. You can also do things with a little budget but sometimes you also need big events to really rise visibility. Most of the stakeholder events are not very expensive, while Europe day is invested much more. We have several budget lines but there was not specific decrease on a specific line.

Change of the political leadership in the member states effect on the agenda

Information offices mainly do an institutional communication, which means decision made by the majority and the official position of the Parliament and of what message is going to be promoted. But contrary to the Commission, which has a much more streamlined communication than the Parliament.

Composed of many groups and many members, the Parliament is less clearly communicated to the public.

I think it's important also to have a controversial debate: many of our events includes members from different political groups debating. Of course, if there are changes in the composition of the Parliament there is a reflection. But it's not that political changes in the member state that affects our communication.

If the public opinion in one Member states is very Eurosceptic and enthusiast in another – you communicate in a different way. However, the national governments' political "color" is not really of a direct influence. Our office is very much institutional in that sense.

Complementarity of the economic and trade agendas with the agenda of your Unit

Yes, if this is the priority of the Parliament. There are 10 points of the Commission. The agenda setting for our Unit is done by the Parliament and MEPs.

Which are these 10 points of the Commission? You have mentioned them but in reality, much of the communication abroad is done by the Parliament information offices, a little less than by the Delegations and representations of the EU and the Commission in the Member states and 3rd countries.

There's no contradiction, because the roles are different. The Commission makes proposals and promote them, while the Parliament discusses and amends them. So, in some cases they agree in some cases disagree.

We cooperate with the Commission but always have to make clear distinction: we are not the same. Sometimes we do similar things, but the core functions differ.

Information communication flows regarding the social dimension issues

Social affairs is not a specific point of our internal communication. As far as it comes out of the Committee work, it can be a part of our communication agenda, but it's not that we decide to communication on social welfare, economics, etc. What is coming out of the work of the Parliament and the work of the Committees.

Counterparts:

DG IPOL of the Secretariat – yes, very often. We also have the European Parliament research service that has a lot of factual information. We would some objective neutral information produced by the EP Committees of be the PRS for stakeholders dialogue. The real communication is that what MEPs think and are doing, which is political and rather controversial. We only provide the platform during our events while MEPs would do political communication in their turn. When we speak about press releases, which are done based on the vote in the Committees or in the Plenary, which is very neutral and objective and sent to the media. This is institutional communication.

But when we speak about communication EP Information offices are doing in the MS, there's a lot more than with the media of explanatory communication by the MEPs. And we rather provide a platform for that.

Communication on the social issues:

We have not analyzed this aspect, and don't have any concrete figures. Social agenda is one issues among others, it's difficult to say one report/aspect is more important than another. Our communication unit never gives indications and sets priorities on the communication manner. It's all up to the MEPs. For example, now we have a pilot project on stakeholder's dialogue across the Member states, where we didn't choose any political priority – we just choose 4 Committees quite randomly: Internal market, transport, budget and civil liberties. Social dimension could have been touched by one or another report, even if not the specific Committee has been chosen. But it's very difficult to estimate that for me.

Issue that came from grassroots, NGOs, citizens themselves? Any input?

That's an interesting question, because if you look at the legislative cycle, you can see the agenda-setting plan, the agenda-setting is mainly covered by the Commission as they take the initiative, then you have the decisions in the EP – the legislative process – and the consultations process inside the EP, (via the hearings and also de-centrally in the information offices during the consultation process, and that's where we go

trying to involve the stakeholders). Then, once the legislation is adopted and implemented, you follow up on how it is implemented and search on the lack of legislation somewhere. The scrutiny of existing legislation, where you can conclude on where there is any need of new legislation and get back to the agenda-setting stage. So, we don't do this normally (analyzing and following up on the legislation), but we could do it, we have thought about it, though it is more complicated to realize.

Have you been reached out by NGOs, associations and other citizens' initiative?

No, not really, they would contact directly the MEPs in their constituencies. If we should even organize an event, it's MEPs saying "I have the impression that something went wrong there, could we organize a stakeholder dialogue?". The grassroots actors would not come directly to us. We have not done it so far. It has happened not systematically.

Which is the political group you are most in contact with then the others in the EP?

With all groups equally, we try to have representatives from all political groups though it's very difficult because of the agenda. Except when you organize something for institutional members (a rapporteur, for example), while not representing the political groups but the whole Parliament and he has to involve all the groups and their views. In general, we try to have as many groups as possible invited.

The formats of the events

1. Small-scale: for stakeholders we have seminars roundtables, discussion, sometimes close meetings;
2. Media may not be interested to come, or not invited;
3. Local events, bigger events locally: regional discussion fora, which consists of several events: a stakeholders dialogue, an event in a school, some cultural events. Several activities around one topic.
4. Re-act style events: we have tested them during the EU elections campaign: a TEDx event style;
5. Events with other target groups: youth, schools (European Ambassadors at school);

Measurement of the results of your activities, any input for the legislative process:

It's not about such a systematic feedback towards legislative process that the EU Commission has elaborated. Here it's different: the MEPs and the rapporteurs are legislators, so when they get involved into the activities, it means it reaches out legislation process. Whereas the Commission may have a system regarding this.

Institutional trust

The EU Parliament has a big advantage compared to the Commission because of the members. It's a very authentic feeling that people have, as they not just meet civil servants, but the legislators who influence legislation process which gives a lot of trust actually. That's why we really try to go to the regions and to make people from the regions speak and reach out legislators. People appreciate opportunities as they don't need to come to Brussels to speak up. *That creates a lot of trust and a lot of positive attitudes towards the Parliament. This is an added value that the Parliament has compared to other institutions.*

How to measure institutional trust

In the Eurobarometer you can see questions about trust.

How to influence this kind of institutional trust?

Honestly, with our means it would be difficult to say that we could really reverse the trend. There's a lot to be done by the political parties and politicians. Looking at the Eurosceptic countries, always it's the government that is Eurosceptic (Czech republic), there's a link and there are many actors who influence the trust in the institutions. **For the institutions themselves it's particularly difficult to advocate themselves.** That's one of the reasons why we try to work with stakeholders: we want to explain people who have DIRECT interest in the work of the EU institutions, in particular of the EP, about what Parliament is doing. To make people understand, that it is useful and have their say. These people can become multipliers, which would be more convincing to people and beneficial for the EP rather than just "saying we are a wonderful institution". And I think that is the problem of the Commission. The Commission does one campaign after the other, trying to communicate all positive things it does in the EU. But that's not really people are interested in. I think it's much better make people realize and multiply the positive experiences (young people who have participated in Erasmus). In principle it should be the people who have participated or benefited from something. Creating positive image is better than communication about ourselves saying we are good.

More attention to social affairs could contribute to the trust in EU institutions?

Probably, yes, but you should look at countries. In Eurobarometer real problems of people are being analyzed. IN some countries top priority is unemployment, and then it is important to communicate on these topics, depending on the country. There is not one answer it is country specific.

Investing more money at the EU to social dimension and citizen-oriented policies and trust?

In principle yes, it should be like this, but it is necessary that citizens realize that the money comes from the EU. Only in that case there is more trust. As sometimes they may think it is member state to have done it. To make a real link between the budgetary investment and the change of mind of people about the EU institutions, it's a challenge, not automatic and will need a huge communication effort to explain.

Support for EU institutions by the activities of the Unit

We have established performance indicators but there are rather concentrated on output and not yet so much on impact, although of course impact is more important. So what we do know are numeric outreach parameters (participant at the events, mentions in the media). With regard to impact we have qualitative measurement – a specific one for the stakeholders dialogue (it is more a quality dialogue); we have a questionnaire, as sometimes it can be a small group of participants but have a high value for the rapporteur. Feedback in regards to the activities we organize but not towards the attitude of the people.

We know what we are doing and we know the trends but we don't relate it directly to our activities. Honestly, to think that with our relatively limited means we can influence the overall trends would be a bit exaggerated. We have not really looked deep into how we can measure it.

During the EU elections campaign you could say and measure its success. We always refuse this correlation as we have limited budget and we are not only ones that influence this campaign. Again, it's much more on the political parties and the politicians who influence this kind of impact and trends. Therefore for us it is quite difficult to measure impact.

European Social Economic Committee

SOC Section

Position: head of unit

A political decision stood behind the establishment of the European Social Economic Committee. The demand for regular referrals on European policy making on social domain and other relative subjects motivated creation of a consultative coordination body. For a long time in the Treaty it is a consultative assembly, should have specialized sections dealing with the issues and shared competences. SOC Committee in the ESEC. 9 sections for a long time. Some matters were discussed elsewhere. Reduced to 6 later. SOC didn't deal anymore only with employment, social affairs, but also with healthcare, citizenships, etc. Lisbon no longer specifies specialized sections in the EESC, sections are bigger than parliamentary committees, which is a bit too big.

Citizenship is, among others, the field of expertise of the SOC Committee of the EESC.

130 members per section in the EESC, which is a big number to be able to efficiently coordinate, having as much debate as it may be required to come up with better solutions and referrals.

Allows to rationalize the work according to the subject.

Leadership assignment

Political leadership has not changed structurally over sections (EESC has 3 groups and various sections within of the groups)

The role of the section leaders in the EESC has transformed from not only administrative and charring role to a more proactive, anticipative, favored with some follow-up functions: they anticipate referrals on the EU Commission decisions and are involved in social and employment decision-making.

Discussions about competences: they may not always be clear within the EESC.

At the time the leads of the sections were not members of the committee.

Cannot initiate legislation, but can take over initiatives, normally at the sections' level (especially SOC has many requests for initiative proposals).

Contact/sharing point for the ideas?

Members are vectors to organize civil society involvement, their ideas are condensate version of the opinions in their constituencies, who are civil society representatives, workers, etc.

Examples:

1. Workers groups, proposal to 1992 Chapter in the Maastrich, the social dimension was insured to be included in the TEU due to workers' group comprehensive report. Single European Act must be used for social policy. Qualified majority voting to introduce legislations. Single Act: small agenda on health and safety. Interpreted must larger: Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers: appears after the EESC efforts to guarantee general conditions of workers over the Member States in a way that unequal working conditions didn't cause unfair competition. Social policy legislation.

2. Secondary exposure to asbestos, initiative done with strict cooperation with European Parliament, the opinion was presented in the EP, directive on the exposure to asbestos³⁶⁵.
3. There many more examples where EESC had less impact, which is again explained by its consultative nature.
4. Some are “one policy issues”, some are strategic complementaries to the complex legislation.
5. When the initiatives are well thought-out, it could be a success, as demonstrates the relevance to the community affairs.

Coordination with other EU institutions:

1. with the Commission, having legislative initiative, in the commission – DG EMPL, rolling programmes are updated regularly, which is taken as the basis for the EESC planning.
2. Obligatory referrals in many areas of the Commission
3. Technical way and practical way of cooperation with the EU Commission
4. Hearings with civil society organizations – from small-scale to large-scale hearings
5. The Commission is obliged to give a response on the opinions of the EESC

Budgetary reasons

Suspended proposals due to political reasons, rather than to budgetary constraints

Sometimes the issues from the Commission’s work plan may never appear on the agenda

Communication and information flows: how do they go?

The logic of communication is constructed according to the internal design of the EESC. The main tool is the web-page of the organizations. However, an important channel is the newsletter where all current ongoing activities, opinions discussed and reports produced are present.

The opportunities to attend meetings and hearings is often used by the policy-makers.

NGOs are always aware about the main issues being discussed at the Commission, often they reach EESC directly. Members of the three groups are in touch with the members of the umbrella organizations in Brussels.

Direct interaction with the recipients: invitations to attend hearings, through members with their constituencies. The dialogue rarely, however, reaches the direct recipients of the referrals, though via members of the groups, who are affiliated to different organizations in the Member States, the word is spread and is supposed to be disseminated.

365

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/c10107_en.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/health_hygiene_safety_at_work/em0032_en.htm

The study groups are open for external visitors to attend, MEPs and the Commission employees included.

External communication channels range with the lobbying activity when the issue is relevant to any of them (tobacco debates). However, the Committee, as well as the EU Council's Secretariat are not the primary objects of the lobbyists.

External communication with general public is mediated by the web-site mainly, no particular activities are planned to reach directly the citizens if not by means of the discussions and public events where the Committee members take part. An example of such an initiative is "Back to School" campaign, when the EU civil servants give speeches at their alma maters.

Don't disseminate to general public, all opinions are available on the web. The institutional statements are to be directly sent to the interest parties.

Internal communication spread about via systematic mailing to the MEPs, according to the areas of competence (with summaries in their own language). Communication with the EP rapporteurs on the issues, depending on the agenda and the hearings. An element of political shortcoming may arise when, due to political unwillingness to negotiate on the proposal or due to general Euroskeptical inclination, a rapporteur may not be available for coordination of opinions.

Press conferences, show-case opinions conferences

In addition to official channels – letters by the President.

Show-cases.

EU Citizenship

One relevant observation that have made most of the interviews is that the legitimacy is mostly related to citizenship matters and is indirectly mediated by social affairs. Given the fact that social protection and benefits remain in the national prerogative the view on citizenship as to have the right to access the main state provided guarantees will not be associated with supranational level.

Citizenship construction, a purely social construct in case of the EU, and not so unimaginable in terms of post-soviet countries where this propaganda-led project succeeded over more than 70 years in power.

Evaluation and monitoring.

Follow-up on the decisions and policies. Monitor civil society organizations respond.

EESC monitors the way its recommendations reach the recipients. Though, their direct impact can hardly be measured due to the consultative nature of the EESC.

"Social policy is a most difficultly field to estimate in terms of timeline".

Being a consultative body, the EESC's contribution is rarely being publicly acknowledged (political reasons). "Relationships of trust" among the EU institutions are to be developed.

Eurobarometer and EUROSTAT

1. We don't order surveys, but use them. More surveys are needed in terms of strategic decision making
2. We don't initiate surveys themselves.

Institutional trust

Among the respondents many sustained that “nearly every EU institution has difficulty in being recognized and, therefore, the trust is difficult to be reached”. As the most evident example, all experts refer to the participation rate in the European elections, which demonstrates stable decline.

The concept of institutional trust, therefore, is complicated and is grounded on *the knowledge and awareness of the EU institutions and the citizens could benefit from them.*

Translated into working practices of the EESC, institutional trust in the EU is guaranteed not primarily by the representative democracy tools, but rather by the participatory means. Participatory democracy as being a more complicated and less structured variation of democracy. The tools of consultations, lobbying, inter-institutional coordination that the EU developed over years are the elements of the participatory democracy, which brings us to a different nature of legitimacy of the EU as a supranational body with elements of statehood.

In the national context – citizens elect governments that may be dissolved by the will of the citizens.

Participatory democracy is more complicated and less structured than representative democracy.

Contribution of the EESC lies in the trustworthiness of the Parliament.

The Social Council concept is not recognized// social dialogue// civil dialogue

Quality legislation is the ground for the better institutional trust

The Commission is not seen as an accountable body.

The parliament’s legitimacy cannot be questioned in the direct sense, but its credibility is undermined.

“To build up a case” that Europe matters and it is done by means of policies – environmental, social.

Many policies require convergence and cooperation, joint sovereign actions. Which is the corner stone of the legitimacy to some extent.

Crisis – a decisive factor of the EU’s trust by the citizens being diminished.

Quality legislation by the EP approved on the advice of the EESC and national constituencies.

The nexus between the EESC/SOC and the Parliament: to help to “*fill democratic deficit*”, due to the indirect representation of the Commission by institutional design. Parliament’s legitimacy can be questioned due to its credibility and lowering turn-out. The EESC can contribute to build-up institutional credibility of the EU institutions.

Joint summits, joint actions, **transnational movements and networking** – a good contribution to the legitimacy, to restore citizenship of the EU. To restore the European idea by means of indirect channels of involvement and further engagement of social groups. Seen from the EESC, it gives a broader perspective on institutional trust and legitimacy.

Europe’s success stories in social domain are grounded on the establishment of “industrial democracy” at the supranational level. Pressure after unsuccessful referenda in Denmark and Ireland – as a consequence – slow-down of the social evolution.

Legitimacy

Managed to get legislation through cooperation of various interest groups and society. Unfortunately, pressure to calm down the procedure of the Open Method of Coordination. It is more of a sharing experience and practices rather than a policy tool. The OMC didn't work.

The problem of the New and Old Member States in social dimension is even more acute than in the fair trade and in competition areas. The issues of social dumping and social tourism are among the core Euro-skeptic messages in the MS.

Europe is seen as the enemy, as a bureaucracy purely and not as a assisting mechanism for the citizens' welfare.

Budgetary constraints

Social policy budget is limited

Social cohesion is to be insured, which requires more budgetary allocations from the Community.

Social welfare budget is scarce

Poverty reduction, minimum income and unification of maternity leave regulations among the MS.

Transfer mechanism from the fiscal monetary and economic levels of integration onto social level.

Transfer mechanism which goes into the social policy domain is needed to mitigate the inequality and guarantee redistribution of benefits in a political system.

Political leadership and supranational trust in the EU

Measurability is questionable, due to the category itself, vague and unclear. The Eurobarometer questions on the support of the EU institutions are not sufficient enough to connect the policies, especially social policy, and the level of trust. The regular Eurobarometer includes questions on the Euro zone and monetary union, besides some insights on the common tax policy are present.

National leadership elected tends to act in a nationalistic context, appearing less European.

"Political mechanisms of joint action are not sufficient and don't correspond to the real need of the political debate at the supranational level".

"Europe is seen as a spendor but not the raisor", not credible in a sense, which brings to negative discussion on the "I want my money back" debate at the domestic level.

Debate/discourse level of credibility of the EU: seasonal workers from Eastern European countries

Ethnic and national minorities' integration into European societies.

Enlargements are underestimated

Social dumping and social tourism are the core elements of the nation states to seek more autonomy in the social dimension.

Core communication messages should be revised, based on the products, the statements, the opinions and national mass media are to be worked with in terms of image building

Position: head of unit

In some policy areas, the EU institutions are considered as complementary by design, in particular, the European External Action Service, EEAS, which was established as an *extra service* to the diplomatic field, with the idea not to contradict the leading strategies proposed by the diplomatic services.

In the social welfare area the Open Method of Coordination, though not institutionalized in a form of a body or agency, brings about the idea of a measured and compromised policy tools in the domestic social agenda.

Providing the coordination and agenda setting for the common EU foreign policy, the EEAS doesn't have any operational budget at its disposal, as activities and projects are financed and, therefore, managed by the other DGs, such as DEVCO, for ex. On the one hand, it's a guarantee of conformity, whereas on the other hand, it is the absence of the real influence of the EEAS on the diplomatic arena.

In a young organization as EEAS, coordination mechanisms are not sufficiently present and a lot is being done in an informal non-structured way. Coordination and communication with other EU institutions depends on the subject, trying to keep contacts via email, on daily basis, exchange of opinions and events, often based on prior personal professional contacts. Elaboration of analysis proposals on the events, which are submitted on the higher level of institutional hierarchy.

Coordination mostly occurs with the Commission, with the Member States, which they try to keep close contact. Main focus – *a European foreign policy, where every MS is a stakeholder*.

Political measures and other issues in relation to the EEAS are more relevant (when political leadership changes in the MS). Strategic planning whether we need an additional diplomatic service. The role of the strategic planning was always widely accepted and recognized. Nobody opposed the idea to elaborate a longer view on the EU foreign policy priorities.

Budget constraints

EEAS is a complement institutions and it's not an institution in the full sense. A "joint venture": stakeholders from MS and diplomats and EU from the other. The idea is not to compete but to reach convergence. **Complementarity** is obtained when collocation of the places where diplomatic services of the EU act also as national representations in some states and distant places.

The budget never increased due to general environment in Europe and shrinking public budget. Still, the establishment of a new service could lead to a "*power gap*", the resources of the EEAS were declining in order to "limit the influence" with the budgets *not growing significantly*.

The budget covers only material needs and operations costs, but the implementation of activities and the foreign policies themselves belong not to the EEAS but the instruments are held by the Commission.

FPI – Foreign Policy Instruments – the Commission's department to finance the foreign policy tools. DEVCO, EUCO and other mechanism complement to the FPI tools.

Agenda setting

Some ways of influencing the agenda, sometimes by "gentle pressure", though the initiatives belong to informal actions of the actors. Civil society organizations that may request from the MS to play a bigger role.

Strategic working plans are a result of a wide process of internal consultation. With the commission and the MS, depends on the documents. Complementarity of the agendas (to growth related agendas). In principle – yes, it is complementary, in practice hard to say.

Mogherini to Commissioners Group on External Action, CGEA in the new Commission where the agendas are coordinated and provide the guaranty that the agendas are complementary.

Follow-up, monitoring evaluation of all EU institutions is done by the Court of Auditors. Self-assessment in case of the EEAS was performed by Catherine Ashton, a personal initiative rather than institutional practice.

Response from the citizens

I don't think there is any. Foreign policy is the aim of the executive atom of state power, but

Mogherini is involved into "Strategic Review" on how the EU foreign policy is performing with the attempt to reach the public opinion and gauge the views.

Eurobarometer and EUROSTAT

We don't look at Eurobarometer

Institutional trust

Relevance of the agency is based in the trust. For a new institution is the core driver of establishment.

Already largely recognized by other institutions, which is based on the will to do everything by consensus, but it requires time for seeking consensus, though crucial for effectiveness.

The public opinion is not aware of the existence of the EEAS, "they will never now".

Internal and external institutional trust

Among institutions it is growing, whereas external in not always needed for some agencies, which is diplomatic service in particular

Confidence vs. trust

Important to gain the trust of representative bodies, the EP. Ashton – the aim to reach more acknowledgment by the Parliament. Mogherini tries to be more present when the foreign affairs issues are discussed in the EP. The aim to reach the Parliament with the EEAS actions.

Negotiations should not always be open: negotiations on Iran and Syria with similarly different results – Iran more efficient and Syria not efficient.

Growth of budgetary allocations and the trust

Don't see the correlation between the growth and trust. Can be a motive to use more efficiently the already present resources.

Communication agenda Knowledge sharing agenda

Crisis perceived as an ineffective and useless organizations. EEAS tries to improve that by means of new media.

General Secretariat of the Council of the European Union

Unit 1C - Employment and Social Policy

Position: head of unit

The Employment and social policy unit at the EU Council, composed of 10 people, internal structural changes – will become part of the DG of agriculture and fishery, it was done for ... The unit moved around internally

In the 60s the secretariat was very small, composed of 300 people only. With growing number of MS the unit grew. A small number of people, working among others on gender issues and others linked to the social areas.

Coordination of the MSs' policies, supporting the running business of the rotation of the EU Presidency, every 6 months provide intellectual administrative organizational infrastructure of the Council.

Not doing studies, not proposing legislation.

3 levels: ambassadors' level, COREPER, ministerial level

In practice 75% of what ministers decide is being pre-negotiated at the preliminary stage. 4 ministerial meetings per year on employment and social affairs (financial ministers meet almost every month). Agriculture meets more often.

No exclusive competency at the employment and social policy level. Mixed competency – MS + EU as such, for a few areas.

On the ratifying and implementing the ILO conventions, the EU is also coordinated by the Secretariat and in particular in the Employment and Social Policy Unit of it.

Coordination and communication channels

EPSCO. 2002 reform of the Council formations. Often – no common agenda, but meetings with the healthcare ministers. More common agenda – with the ECOFIN (finance ministers), on the Europe 2020 strategy and the introduction of the European Semester. The governance structure, developed since 2011.

Migration and mobility – another area, where the social agenda is being coordinated. The substance of the agenda is on 70% linked to employment and labor market issues.

Justice and home affairs: seasonal workers, single entry, mobility of specific professions – to facilitate the mobility of the professions. Therefore, more cross-cutting issues arise from the Secretariat of the Council. COMPET Council – recognition of the education and professions

External coordination: by Treaty – negotiation with the Parliament, the Commission, in constant cooperation and coordination (new proposals coming, areas to plan the meetings of the council, for agenda-setting). The Commission is always present at the Council member, "the 29th Member State".

The entry point – the Secretariat of the Parliament, besides the Rapporteur.

Communication is effective? Frankly speaking there is no general reply. If a problem occurs – more often it's a communication problem. Understanding among the colleagues on personal level is the core to avoid inter-institutional problems.

The importance of each institutions in the eyes of the other – the willingness to impose the agenda on another institution based on the importance views.

Very good relations with the Secretariat of the Parliament, there is openness and trust. When political issues are coming up, the personal level could help to resolve critical situations. Every part should contribute that the political process runs smoothly.

Financial shortages

Example: maternity leave directive, the Council cannot reach agreement on the Parliament's position. The subsidiarity is one argument and another is linked to the budgetary situations of single MS.

Initiative from the civil society and from the grassroots

If civil society wants to reach the Council, it should be done through the Commission or through the Parliament. The Secretariat of the Council has "nothing to offer", therefore they are not lobbied. There's been a case when there was a proposal from the Commission at work, a case of lobbying occurred.

Budget

1. There is no budget for implementation of the decision, only operational costs
2. FEAD – fund for the most deprived people, what was negotiated for the European globalization adjustment fund.
3. ESEAY

When budgetary allocations grow

Troika regulates the payments received from the EU.

Planning process

Lisbon: the Secretariat provides full support and assistance to the functioning of the European Council (Tusk). So far employment and social policy issues were not ...

Managed the President to take part in the Tripartite Social Summit – a meeting among the highest level of social partners with the EU President, the Prime-ministers of the incumbent president country, the Council and social partners.

1. Coordination structure inside.
2. Facilitate incoming presidencies of the Council.
3. Requires close coordination with the units responsible for certain issues.
4. Institutional issues are channeled by the coordination structures.

The agenda complementary?

Definitely complementary, though not the most powerful one. Partly linked to the Treaty and the competences, i.e. a lesser influence of the EU in social domain. Inconsistency with the economic integration. Whereas, you cannot separate social issues from economic integration. Neither can social consequences be separated from economic crisis. Foremost economic integration, sooner or later, the EU will struggle more with the subsidiarity nature of social dimension.

The decisions are taken not by social and employment ministers.

“If you want to look at the social policy in Europe, the advice is to always go to finance and fiscal, internal market and budgetary policies” (Lindorfer)

Income tax (there is no common European tax)

Part of the crisis – inconsistency of the policies in the EU (there is monetary union, but no fiscal integrity).

Social spendings are usually the ones that experience the cuts at the national budgetary levels. The definition of what is social spending? Investment in people, healthcare, schooling should not be considered as a burden to the budget.

Monitoring, evaluation, assessment

The responsibility of the Commission to make sure the legislation is implemented.

The monitoring goes in the context of the European Semester. Two committees – EMPL and Social protection committees that prepare a multilateral review process with the recommendations that the MS are to adopt. The review when the MS have received the recommendations on the pensions (for ex), report on the exit of policy reviewing processes at domestic level.

Eurobarometer, Eurostat

EP elections, the most evident explanation of what the citizens think of the EU. No specific coordination. cases with Eurostat

Institutional trust

The Council is indirectly accountable. Responsible for serving the Council, as the Secretariat is responsible for any kind of malfunctioning of the Council’s work. The pressure is coming directly from the MS, in particularly from the Presidency.

2 strands: 1. Applicable to all MS, when a decision is of negative impact – the EU is blamed for this decision, 2. When of positive impact – the domestic level it is presented as the victory of national politicians. Not the best precondition for the ground for institutional trust. The role of the media is absolutely essential in it. The media have much more influence than objective communication or reporting by the institutions. Not enough efforts spent on the objective truthful information on the EU at the national level. National decision-makers often vote in favor and at home may say to have voted against, i.e. miscommunication at the political level – negative picture of the EU in respect to the crisis debate. General political phenomena in the EU, especially when things worsen.

There are high expectations in the areas of employment in particular. At the same time there is no sufficient communication by the EU.

“Regain the trust”

The citizens are more positive when the specific situation is addressed by the EU programmes (ex when a young workers moves to another EU country). A need for EU wide regulations to address the situations of the movement of workers. Those who never experience the free movement of workers may never be aware of the positive effects of the EU whereas may be influenced by the domestic anti-EU propaganda by the media and politicians.

Communication strategy is evolving in order to show the importance and the consistency of the Council’s work in the EU institutional framework.

Transparency is an issues, all the documents are made public. Streaming of the sessions.

Communication strategy with other institutions. The objective is to avoid overlapping. On the Council's site more different form of activity is shown, the communication is framed by the specific activity. In the cases of different communication can happen. The communication with the Parliament is more of political nature. No communication with the press before everything is adopted.

--- Dividing line between those providing services and those receiving in the EU. Personal involvement in the issues of the EU's insufficiently acting may grow with time. EU minimum salaries.

Direct interaction with citizens/interest groups/ lobbyists etc.

Personal engagement in the interaction with the citizens: visitor groups, research visits etc. Parliamentarians, needed to be re-elected, feel more obligation to interact directly with the citizens. Hard to measure the involvement in percentage.

Decisions suggested by the citizens or based on their opinions

Youth Guarantee, 2013 adopted, indirectly it was suggested by the young people and channels at the EU level. Accelerating the Youth Guarantee and pre-financing of the programme so that it shows more results.

General impression – all positive achievements of the EU are forgotten as the crisis wise times produce more negative discourse.

“The Domestic level and the agenda needs to be better communicated”.

The Troika to negotiate the austerity measures that hit the population at the 1st place. IT is not the EU itself but presented as it is the EU to put all these restrictions.

General Secretariat of the Council of the European Union

Public Health, EU Consumer law, EU Food legislation, Pharmaceuticals

Position: head of unit

The structure copies that of the Commission.

Late 90s – establishment of the public health and food safety unit – to support the EPSCO Council

Preparatory procedures to support the work of the council

Coordinate the activities more with the Commission as other institutions are not involved in the Council meetings. The Commission doesn't need to be present sometimes, but 99% of time it is involved. Due to rotation mechanisms – the work cycle is repetitive and implies on the coordination. Coordination processes are almost automatic and well-established.

Communication

Goes well and is well-established. There are formal and informal channels.

Budget increase/ allocations for public health in the Council

Not strictly appropriate in case of the Council/Secretariat, that doesn't deal with the programme activity.

Budgetary constraints: no such cases in the Secretariat as it doesn't develop projects.

Initiative comes from the Commission or from the Presidency in the office.

Grassroots/Civil society suggestions/interest groups

Yes, the field of action, being public health, there are opinions sent officially to the Council. Formally, the Council registers the opinion, often in relation to the conformity of the subsidiarity principle in the healthcare domain.

Insure the transmission of the information to the MS from other institutions.

Depending on the topics.

Complementarity: everything is complementary. Growth and employment is the main objective of the unit as such. Simplification, labor mobility should be main objectives.

Medical devices experience

Lobbying experience: not so much as the lobbyist don't target the Secretariat as they lobby mostly decision-makers not the advisory-support organisations. Often they would rather target the MS.

Monitoring evaluation practices: no, done by the Commission

Communication with the citizens:

Calls on the meetings and the agenda regarding the decision-making timeline and Often the discussions and not conclusive

Informal processes: transparency of the public to request the documents which are not public at the moment.

Barometer

Institutional trust

Participation rate in the European Parliament's elections

Decline in trust: the more was achieved the more is expected to be achieved, whereas the real achievements may be neglected at times by the media and political debate.

Food security is an issue.

Accountability of the Secretariat: the clients are the MS and the Council, being a service providing organization. Twice a Semester – meeting of the EPSCO

Eurostat

DG Social statistics

Position: head of unit

Rationale to reform the unit of social statistics.

Bring together the cross-cutting activities within the social statistics, the unit was established in 2012.

Coordination units to match and conform on the social and business statistics.

The new reorganization is scheduled for 2016. Experiment in a way.

Coordination with other DGs and institutions

Eurostat – part of the Commission. Intense formal process of coordination with all other Commission's DGs, that typically use the statistics produced.

MoU with other DGs to set up general lines of cooperation and specify short and medium term targets for cooperation and financing rates (if it is covered by the programmes of other DGs).

Annual hearings at the director level of the DGs, formal meeting with DGs EMPL to review the MoU and discuss the priority of the cooperation.

Annual legal instrument, annual work programme of the Eurostat, "financing decision", i.e. a legal authority to use the EU budget for certain purposes. Formal consultation between the Commission DGs.

Another DG can still comment on the annual work programme at the end of the year.

A 5-year programme, target the Parliaments and the MSs. A more external process.

Commission – annual cycle, other institutions – a 5-year programming scheme.

Complicated parallel processes of institutional cooperation.

Eurostat revises the statistics for all the EU institutions, Parliament included. DG ESTAT serves the other EU institutions, though having its own priorities, sometimes, being limited in human resources, but not in budgetary means.

An important short-term service through the legislative process, formally (EP). The EP can request a short-time assistance in finding and interpreting data, but it is impossible for the Parliament to have access directly for the Commission's services. This is to be done through the legislative service.

The relation with the EP is very important. Informally – tradition to invite the director general of Eurostat to the final Parliament's hearing to report on the activities of Eurostat and then answer the questions of MEPs. De-facto mechanism of the Parliament to review the activities of Eurostat. Eurostat is very sensitive to it. Example: 2003, when the agency was under criticism for cases of malpractice. The Parliament attacked most of the others.

Nevertheless, the Parliament has been supportive to Eurostat, historically.

Budget

The budget for social statistics is variable from year to year. Composed of 2 parts. Certain level of budget for Eurostat (50 mln/year, operational budget), which has been relatively stable over the time. Besides,

many actions are funded from the budget lines of other EU programmes (Ex: Erasmus, Erasmus +, Easy of the DG EMPL). Often the programmes order surveys for their needs.

2016 in the labor force survey, a special module on the young people will be introduced. This special module will be financed by DG EMPL (Eur 2 mln) from the EaSI programme – new programme for Employment and Social Innovation of the Commission (2013).

This kind of finance is not consistent over the years and depends on the programmes which are activated. Depends on the schedule of the activities and additional sources of budget.

The complementarity of financing the activities from other EU programmes allows to see the demands for the data from the EU programmes. As well as the shift in the programme priorities for the EU institutions.

Budgetary constraints

There's always a kind of a "shopping list" on the data that the institutions would like to see. Potential users of the information may be willing to finance a project, but may face the lack of staff resources to set up projects and manage them.

Limitations of the Eurostat is when setting up a new data collection is limited by human resources (specialists and expert to carry out projects). Limited by the MS, as national statistical offices have limitations too. Difficult to come up with an example when something was not done just because of lack of finance.

Example: a consistent interest partly from the Commission, partly from ECB for the consumption and distributional aspect of income and wealth. Income, consumption and wealth area, ICW, remained an important area for surveys for some years. There was a proposal to set up a new survey on ICW, whereas at the time Eurostat didn't have enough resources to do it, and the ECB launched its own survey (done once) with 10 people involved to coordinate the work of the countries and analyze the data, whereas Eurostat could have been able to involve – 1-2 people max.

More efficient to extend an existing survey rather than to set up a new one.

Some MS would prefer the national statistics agencies to do the survey rather than to order from the Eurostat.

Civil society / citizens/ stakeholders / grassroots / external interest groups

No, there is no channels for that, nor the motivation from the NGOs etc.

"High public interest" mediated by the media and civil society that reaches Eurostat and the EU to consider the demand for information. The public pressure on the Commission reaches Eurostat when there's a demand for some particular kind of data. Example: violence against women. Proposal to set up a statistical survey on violence against women, fully agreed with the Commission on the demand of the public expressed to the Commission (on the agreement with the national statistical offices). This was packaged to the legislative proposal and, for some reason, was blocked in the EP, may be because of the figure of the rapporteur of the period. A strong influence of dossier by the Eurosceptic strand of MEPs. The example when public pressure translated directly into an initiative by the Commission with Eurostat as major player, but not succeeded because of the co-decision process.

Example: to include disability issues and questions and make them more open.

Technical reasons: difficult to quickly react to the public needs due to the sample sizes of the survey.

A general public pressure is present, for example, to include disability questions and issues into surveys and make them more present, but very often there are technical constraints to implement a novel requested by the public and external parties. Limited not by budget, but by other factors.

Coordination with other EU institutions (not the Commission), formal/informal communication

Executive agencies are the extension of the DGs. Example: education – EURYDICE agency – that receives a number of tasks from the DG Education and Culture (DG EaC), in particular on the youth related part of the report. “Fictional separation” of the units, as physically it is the same building. Different channels of financing but similar agenda and action plans which are complementary notwithstanding the institutional differences – “a fictional separation”.

Complementarity of the agendas with growth, economic, trade etc.

The question of a great interest in the Commission at the moment. In theory the Commission always acts as a whole, i.e. there should be no agenda or programme, which is specific to a DG. EU programme in general is supposed to be uniform, reflects the consensus within the Commission.

There has never been a programme or action plan coming from the single DGs, it is always agreed at the Commission level. However, there proves to be more initiative from single DGs, as enterprise, trade, etc. Clear overlap and inconsistency of the agendas coming from different DGs. It is a known problem for the Commission. “Political DGs pursue their agenda, historically tended to build their own empire of programmes and initiatives”.

Junker: to reform coordination processes in the Commission for a much more genuinely coordinated approach to policy. Consultation stage – more emphasis on this. Emphasis on the new structures – new commissioners who were not in charge for particular DGs, but just experts for their policy areas. Previously – only directorate generals. A controversial novel for the Commission.

Much strong focus and input from social policy and, therefore, for social indicators. Hierarchy of political importance may change and shift on social policy. A claim for a unified policy for jobs and growth – concern for the DG EMPL which had a beneficial effect for Eurostat, for social statistics, in particular. Share a commissioner with DG EMPL, Mariam Thyssen is also in charge of EUROSTAT, social statistics department. Claim for unified policy on economy, growth and jobs, which reinforced the position of the DG EMPL. Shared commissioner with DG EMPL, also the commissioner in charge of Eurostat. One commissioner in charge of DG EMPL. Staff resources, resulting from this shift of focus and institutional combination of leadership.

Monitoring and evaluation

All output of Eurostat is part of the Commission monitoring processes, social statistics included. All regular surveys on employment, unemployment, education, poverty, health and general population are all used by the Commission to evaluate its policies. This in essence is what social statistics is for. Example: Europe 2020, half of indicators come from the social statistics.

Institutional trust Measurement

The trust of citizens and statistics is a recurrent topic within Eurostat, though not the main and a very big one.

Example: a project to distinguish trust in the national statistics vs. trust in the European statistics. Some national statistical institutes that have done surveys on the public attitude to statistics. The only data

source at the European level is the Eurobarometer titled “Public Trust (public confidence) in Statistics”. It was not repeated since the first survey was done. The demand for such a survey is to become from the DG Communication that coordinates Eurobarometer.

Doesn't happen because this topic falls between the interests of many units. There is no single unit in charge of this topic. “Tends to come and go over the years”, not mentioned by anyone for several years.

Accountability of the EU institutions

A very subjective question.

Regular Eurobarometer service doesn't capture the trust and political accountability, confidence in the EU institutions. It is difficult to ask these questions in public surveys. Because of the very small sample, extremely difficult to get an answer as common people are not familiar with such realities as EU institutions.

“Implicit attitude” measurement questions: is it good to be in Europe or beyond Europe. Awareness of the institutions is very general.

Historically complex relationships and institutional architecture, not always even known to the employees themselves, due to its changeable complexity.

ECB representative at the meeting. EP is not part of the co-decision procedure, only consulted.

Many overlaps in the work between ECB and the Commission.

General level of trust measurement and responsiveness grade when speaking about common people.

The link between the public attitude and growth of budget allocations

Interesting question.

Analysis is left to policy department or to outside researchers. Such a question is not in competence of Eurostat. It might contribute to the information access, but rather not do the analysis itself.

Whereas single research and analysis may be of competence of the DG Communication. It is not a normal statistical product.

Supplementary modules to produce extra statistics for the DGs. Only a regular activity and regular statistics produced.

Communication

Specific coordinating structure with the ECB on the relevant topics. CMFB: Committee on monetary and financial and banking statistics – a joint committee with the ECB, national statistical offices and central banks. ECB proposed to abolish the CMFB. Exercise of the autonomy.

European Statistical Forum, which is a wider coordinating body between statistical system and a banking system. ICW – a typical topic at the European Statistical Forum. Institutionalized relationships of the Eurostat and the ECB. A subjective honest answer is that these coordination mechanisms don't work well.

To occupy areas of work is easier for ECB due to bigger budgets, etc.

Case 2: European Environment Coordination scheme.

Mechanisms: Commission – parliament, Commission – ECB.

A wide set of coordination mechanisms, which evolve over time and may overlap and be complicated.

Political leadership in the Member States: the effect on EU institutional trust

Shifts of the support for the EU with the change of political leadership.

Seemingly a difficult question. An obvious correlation – a number of countries with a strong Eurosceptic tendency, which sometimes is opposed to a kind of social welfare based society, or European Social Model, social democratic type of society. Not necessarily anti-European debate but simply opposed to a kind of social welfare democratic type of society. Some parties may not oppose Europe but any kind of initiatives in social sphere (working hours, gender discrimination at work place, where EU has been particularly active in). Difficult to separate the opposition to legislation from the opposition to the EU's institutional model as such.

Parameters?

There are some European laws and initiatives which are very known. Instead of asking an aggregate synthetic question "do you think EU a good thing or not" it is better to ask a set of possibly known things about the EU. Example: Erasmus programme, largely known and supported at large scale. Mobile phone roaming charges – quite known in a negative way. Public interest and political questions are to be distinguished (Eurostat).

Communication strategy and knowledge sharing

Just deliver high quality information and make it available, providing help on the use of the information. Web-site with a one of the highest traffic of the European Commission. Free online available data. Comprehensive support network, multi-linguistic service. An effective series of measures for keeping contacts. Downloads numbers are impressive (more than a million views of a report on unemployment).

Broad strategy. Not a different strategy with the EU institutions. The process is uniform with both external and internal clients. Knowledge strategy is embedded in the general strategy. All information is explained and all info are available.

Commission's regular external communication network, where the Eurostat also takes part in in order to give a general political message (all DGs present) and Eurostat is not committed to support the Commission line when deciding which topics to highlight, i.e. not conform to the claim to deliver a particular political message or the Commission (though not in a position to criticize either).

The Future of EURO, book presentations

Factors of relevance

The crisis of European legitimacy – democratic legitimacy

Institutional lack of convergence

Lack of fiscal union – lack of accountability at the supranational level

European Social Economic Committee

Communication unit

Position: head of unit

The agenda was to promote the achievements of the Committee

The strategy for 3 different units: press/media, online/information, visits/publications

Strategic planning: a 5-year agenda developed by communication department

Committee of members “communication groups”, 9 members agree on the strategy, after that it goes to the Bureau

Yearly activity planning: a chapter on communication, meetings with other sections and other areas, collection work and plan.

Cooperation: Commission, Parl, Council and the Committee of the Regions

IGI – inter-institutional group on information at higher level, DG Communication, EU affairs minister – political level of coordination of the communication strategy. The Committees are observers.

Technical-administrative level – **the Council working group on information**

IT area – group on exchanging best practices in IT

Knowledge-increasing strategy = communication strategy

2 tracks: 1. The sections and their opinions that are being spread to the stakeholders.

Only some elements are communicated, therefore there is a need for focus

Initiatives that brought about positive change in the EU social agenda – the Social Chapter, the benefit of the Committee. Recently – the life cycle of products. Social entrepreneurship. Consumer area. SMEs on social policy.

The quality of internal communication

The benefit: small institutions communicate faster and more effectively

Direct mailing not always functions, should pull and ask what they want to know – members of the groups

Budget 130 mln/ year per Committee, some reductions for staff costs

Weekly meeting of the management board, information on cascade – debriefing-based.

Minutes of the Bureau meeting is available to everyone.

Communication team – every 2 week – of the Committee.

“We don’t work in silence”: good exchange of information.

Complementarity of the agenda

The social part was pushed forward pretty actively, Social Pact for Europe

Opinions can go against the Commission’s position

Monitoring and evaluation/follow-up

The commission is obliged to communicate on how the opinions were used, regularly + success stories and brochures. Dissemination: it goes to the Secretariat, but don’t know.

Gauging response from the citizens:

Mechanisms are: “My Europe tomorrow” – different topics where citizens are consulted, 2000 events per year: seminars, dialogues with stakeholders and citizens

Members represent the civil society. Members in their efforts of “going local” are being supported by the communication department. Sponsored meetings with the constituencies.

Eurobarometer

The did one special Eurobarometer on the engagement of civil society

The Commission included some questions formulated by the ESEC in that special issue. The questions formulated by the communication group, the secretariat, together with the commission and the contracted agency that does the surveys.

Example: the project on “meat industry”: how is it in different Member States, linked to the hearings. Related to the service directive implementation in different MS.

Communication of the research results:

Direct sending out of the research to the stakeholders. Research and impact assessment on the service directive, was presented on the Plenary session (invitations, streaming).

Institutional trust

The trust in politics in general has gone down, also at national level. Not many citizens trust politics in general.

The social welfare domain can increase the trust, more social welfare is required as it preconditions the growth.

Social tourism and social dumping – is seen as a negative trend.

It’s not about sending more money from North to South. Many European see the European project now as a big business, or big industry. Not necessarily it may be balanced by means of allocating more money.

Fantastic success of peace keeping: Europeans have never been reached on average and the peace is not

Institutional trust and political leadership in the MS:

National politicians should take ownership of the EU. Everything bad is attributed to the EU, whereas everything positive – to the national government’s achievements. It’s a **“problem of national leaders not taking ownership”**. **The UK vote and in-and-out vote in the UK.**

Legitimacy: how to quantify/measure - Eurobarometer

Can such a communication be streamed by the EU institutions. We try to communicate the European partnership, by introducing of common topics and issues, i.e. “Back to school” initiative.

It’s not “what can I get out of it” will not work as it is mainly a political project.

We are very much national population and governments are “inward looking”, which hardly will bring to a better outcome.

