

Anno L, n. 212 online
gennaio-aprile 2015
ISSN 2035-5866

EUROPA AL BIVIO

**Editoriale / «Bdl» compie
cinquant'anni**

Alberto Oddenino

Il QE della BCE fra politica monetaria,
politica economica e dinamiche
dei mercati finanziari internazionali

Jonathan Zeitlin

e Bart Vanhercke

La governance economica
nella strategia Europa 2020

Federico Casolari

EU Citizenship and Money:
A Liaison Dangereuse?

Andrea Ceron, Luigi Curini

e Marco Mainenti

Alla ricerca dell'euroscetticismo
sui social media

Sylvie Goulard

Guardare lontano

■ FRONTIERE LIBERALI ■ Le rassegne
bibliografiche specialistiche di «Bdl»

Alexander D. Ricci

Europa. La dernière chance de l'Europe
di Valéry Giscard d'Estaing

bdl

Biblioteca della libertà

3 Editoriale / "Bdl" compie cinquant'anni

Europa al bivio

- 5 Il QE della Banca Centrale Europea fra politica monetaria, politica economica e dinamiche dei mercati finanziari internazionali
Alberto Oddenino
- 19 La governance economica nella strategia Europa 2020: una socializzazione del semestre europeo contro ogni previsione?
Jonathan Zeitlin e Bart Vanhercke
- 45 EU Citizenship and Money: *A Liaison Dangereuse?*
International and EU Legal Issues Concerning the Selling of EU Citizenship
Federico Casolari
- 61 Alla ricerca dell'euroscetticismo sui social media: un confronto tra 12 Stati membri in occasione delle elezioni europee 2014
Andrea Ceron, Luigi Curini e Marco Mainenti
- 77 Europa: guardare lontano
Sylvie Goulard

■ Frontiere liberali ■ Le rassegne bibliografiche specialistiche di «Bdl»

- 85 *Europa. La dernière chance de l'Europe*
di Valéry Giscard d'Estaing
Alexander D. Ricci



Direzione, redazione e amministrazione
Biblioteca della libertà
Via Ponza 4 • 10121 Torino
Telefono 011 5591611 (cinque linee)
segreteria@centroeinaudi.it

<http://www.centroeinaudi.it>

Autorizzazione del Tribunale di Torino
n. 3606 del 30 dicembre 1985
Quadrimestrale
Direttore responsabile: Salvatore Carrubba
Condirettori: Maurizio Ferrera e Beatrice Magni
© Copyright 2015 by Centro di Ricerca
e Documentazione Luigi Einaudi

Editoriale / «Bdl» compie cinquant'anni

Il primo numero di «Biblioteca della libertà», giunta alla cinquantesima annata, porta la data di marzo-aprile 1966 e la firma come direttore di Piero Ostellino: vi si parla di Siniauskij e Daniel, di De Gaulle, del processo ai pariniani della «Zanzara»; vi scrivono Bruno Leoni, Aldo Garosci, Salvador de Madariaga, Valerio Zanone; vi si recensiscono Mazzolari e Ricossa.

Traggo queste informazioni non dalla mia pur prodigiosa memoria ma, semplicemente, dalla consultazione della raccolta dell'intera rivista che da allora ha accompagnato la mia formazione. Per un segmento – quantitativamente ridotto, ma culturalmente vivace – della classe intellettuale, politica e dirigente del nostro Paese, infatti, quella lunga sfilza di fascicoli, nei diversi formati, e ora nell'edizione dematerializzata, ha costituito uno strumento irrinunciabile per aggiornare la nostra cultura politica, aprirci all'Europa e al mondo, smontare alcuni dei nostri preconcetti, svelare molti degli altrui inganni intellettuali.

In questo senso, la rivista ha rappresentato un completamento di straordinaria efficacia nell'impresa avviata da Fulvio Guerrini alcuni mesi prima con la fondazione del Centro Einaudi, per anni rimasto uno dei pochissimi baluardi della cultura liberale in Italia. «Bdl» nasce come uno strumento critico e non dogmatico. Lo illustra bene la composizione della sua redazione e del parco dei primi collaboratori, che desidero qui ricordare e ancora ringraziare (anche quanti ci leggono dall'alto) per il contributo che essi hanno assicurato: Otto d'Asburgo, Vittorio Badini Confalonieri, Friedrich von Hayek, William Harold Hutt, Libero Lenti, Bruno Leoni, Salvador de Madariaga, Ruggero Moscati, Camillo Pellizzi, Sergio Ricossa, Rosario Romeo, Murray Rothbard, Enzo Storoni, Silvano Tosi e, in redazione, Roberto Crespi, Domenico Fisichella, Marco Giolito, Alberto Sensi, Giuliano Urbani, Valerio Zanone. A loro, nel tempo, si sarebbe aggiunta una lunga schiera di giovani studiosi e di autorevoli commentatori, a costituire uno spettro ampio del pensiero liberale, ricco di sfumature e sensibilità, ma accomunato dall'impegno a non staccarsi dalle «vie della libertà», come avrebbe titolato un importante convegno sulle prospettive del liberalismo organizzato nel 1978 proprio dal Centro in collaborazione con la Fondazione Einaudi di Roma.

In cinquant'anni, la rivista non ha tradito gli intendimenti di chi la fece nascere e dei primi collaboratori. Continua il proprio impegno oggi, evolutasi in palestra di riflessione scientifica per i giovani ricercatori, senza venire mai meno al saldo ancoraggio alla riflessione in ambito liberale. Quest'ultima si è fatta sempre più difficile: è impressionante verificare, scorrendo l'indice di quel primo numero, i cambiamenti che in solo cinquant'anni sono avvenuti, nel mondo e nella società. Comunque li si giudichi, un dato balza agli occhi: la solitudine nella quale è stata abbandonata la politica.

Forti, e spesso totalizzanti, ideologie, massicci apparati partitici (curiosamente riprodotti in scala anche in quei partiti che avrebbero dovuto affidarsi più alle idee che non alle sezioni), accettazione fatalistica di un sistema massificato e apparentemente inamovibile rendevano la politica più una rappresentazione di

parti fisse in commedia (i democristiani malgovernanti ma indispensabili, i comunisti seri ma inaffidabili, i socialisti moderni ma pasticcioni, i liberali autorevoli ma supponenti...) che non lo strumento per accompagnare le trasformazioni di un grande Paese anche attraverso la propria maturazione ed evoluzione. A questa paralisi, di idee e di policies, «Bdl» ha cercato per anni di opporsi, offrendo un costante contributo di idee intellettualmente autorevoli e politicamente coraggiose.

Troviamo in quel primo numero una recensione, a firma di Marco Giolito, del Rapporto sull'Europa di Altiero Spinelli: e ci ricollegiamo attraverso quelle righe al tema affrontato, a distanza di cinquant'anni, in questo numero di «Biblioteca della libertà». Allora, Giolito lamentava la perdurante mancanza di «un animus europeo che permetta la concezione di una vera vita politica ed economica europea ... I veri europeisti, quelli che credono sinceramente nella validità dell'interazione degli Stati per dar vita a una federazione europea, hanno motivo di rammaricarsi dell'attuale andamento del processo unificatorio». Non mi sembrano parole datate, nella prospettiva einaudiana della soluzione federalista la distanza dalla quale segna la crisi attuale dell'Europa.

Scrivo queste righe a poche ore dalla drammatica débâcle del Partito liberale britannico, che segue quella del Partito liberale tedesco e, per ragioni diverse, l'altra ancora precedente del Partito liberale italiano.

L'espressione politicamente organizzata del liberalismo tramonta in tutta Europa; siamo ormai al punto di doverci interrogare, come da anni fanno i cattolici, se l'idea stessa di un partito dei liberali sia funzionale alla moderna democrazia di massa. Non è questa la sede per rispondere; ma sollevo il problema per osservare che, a parte il caso italiano, esempio di autentico suicidio, uno degli altari sui quali si è compiuto il sacrificio dei partiti liberali europei è stato proprio l'ideale europeo, essenziale allora per la loro identità ma sempre più distante oggi dalle sensibilità delle opinioni pubbliche, e sacrificato allo scetticismo dei movimenti conservatori (peraltro capaci di svuotare, nonostante attese e timori, le spinte estreme dei movimenti populistici).

La riflessione sull'Europa, allora, torna a essere decisiva nella definizione di una piattaforma autenticamente liberale, in grado di rispondere agli scettici, di offrire speranze ai disillusi, di restituire forza agli Einaudi, agli Spinelli e ai Malagodi. Si tratterà di un processo, lungo e complesso, di ricostruzione di un'opinione pubblica, oggi tradita dalle brutali semplificazioni dei social media. E per farlo, più che i partiti, serviranno le idee e gli strumenti di conoscenza per svelare, oggi come cinquant'anni fa, i nuovi idola fori e per consolidare la traballante fiducia nel pluralismo, nella libertà e nei diritti. (Salvatore Carubba)

11 maggio 2015

Alberto Oddenino

**Il QE della Banca Centrale
Europea fra politica monetaria,
politica economica
e dinamiche dei mercati
finanziari internazionali**

1. INTRODUZIONE

L'azione attuale della Banca Centrale Europea (BCE) volta a contrastare la crisi dell'Eurozona ricorrendo a strumenti definiti «non convenzionali», quali in particolare il programma cosiddetto di *quantitative easing* (QE), porta a interrogarsi sul rapporto fra tali interventi, e il ruolo che con essi la BCE assume, e le dinamiche dei mercati finanziari internazionali.

Giova ricordare come la forte spinta verso la finanziarizzazione dell'economia che caratterizza ormai detti mercati abbia determinato un regime duale in cui le tradizionali prerogative dello stato sovrano, in termini di controllo sulla quantità di moneta emessa e circolante, sono state affiancate e depotenziate dal potere della moneta «privata» internazionale, compendiate anche la massa sempre crescente dei prodotti derivati, il che rende difficile se non impossibile determinare la stessa quantità di strumenti monetari circolanti a livello mondiale (Panizza 2014)¹.

Parimenti significativo è richiamare come sia questo il contesto che ha condotto alla crisi finanziaria globale del 2008, dalla quale è imprescindibile muovere se si vuole dare la giusta interpretazione alle crisi che ne sono seguite e ai rimedi che si sono posti in essere. Tale crisi sistemica, determinata come noto dallo scoppio della cosiddetta «bolla» immobiliare e dalla conseguente e diffusa insolvenza in relazione ai cosiddetti mutui *subprime*, ha mostrato in modo esemplare la potenzialità di contagio dell'economia reale ad opera della finanza creativa. Ne è derivata, accanto al collasso di alcune grosse istituzioni finanziarie, una drammatica contrazione del credito che si è, in ultima analisi, riverberata sul benessere e sul potere di spesa di milioni di cittadini e consumatori.

A tal proposito occorre poi ricordare come la via di salvezza per numerosi istituti di credito, e con essi per il sistema bancario internazionale nel suo complesso, sia stata proprio la reviviscenza delle prerogative sovrane degli stati, che con mirati e incisivi interventi hanno preso su di sé gran parte del debito privato accumulato per evitare che il tracollo

¹ È evidente infatti come la liberalizzazione dei movimenti di capitale, coniugata con la deregolamentazione dei mercati finanziari, abbia rinfocolato la mai sopita spinta per l'innovazione degli strumenti finanziari, articolati in sempre più complessi modelli «derivati» che alimentano veri e propri mercati paralleli rispetto a quelli valutari, implicando un poco controllabile aumento della massa dei mezzi di pagamento circolanti.

del sistema bancario e creditizio conducesse a una crisi economica sistemica e irreversibile, dagli effetti devastanti². Emerge chiaramente pertanto il nesso con quella che altro non è se non l'onda lunga di questo processo, ossia lo spostamento della crisi sistemica sul debito sovrano degli stati, con particolare riferimento agli stati dell'Eurozona, che già risultavano decisamente esposti alla speculazione in ragione della costruzione asimmetrica di moneta senza stato che essi hanno ritenuto di perseguire.

Non può sfuggire la portata paradossale di questo capovolgimento: gli stessi mercati finanziari che hanno beneficiato della ritrovata fiducia, determinatasi grazie al salvataggio statale delle banche, avvenuto in forza dell'incremento dell'indebitamento pubblico quale residua prerogativa sovrana, hanno innescato una spirale di sfiducia e speculazione in danno proprio del debito sovrano, ritenuto eccessivo e «insostenibile» secondo le logiche del mercato, il cui giudizio si pretende sempre virtuoso.

In tale contesto, soggetti privati come le agenzie di *rating* si sono trovate investite di un incisivo quanto discutibile ruolo di custodia dell'ortodossia dei bilanci statali, capovolgendo il tradizionale nesso di controllo fra pubblico e privato e ponendo, una volta di più e con drammatica attualità, il problema della obliterazione della sovranità statale e la questione della legittimazione dei controllori che sfuggono essi stessi a efficaci controlli (Adinolfi 2013, 55).

Si tratta di una lezione troppo recente per essere dimenticata a cuor leggero, e deve essere impiegata per valutare anche i risvolti più attuali della crisi e le modalità con cui essa viene affrontata (Ruffert 2011, Tuori 2012): il che assume connotazioni di particolare significato in relazione agli interventi non convenzionali che la BCE compie attualmente sui mercati secondari e alle modalità con cui essi sono concretamente realizzati³.

Prima di analizzare specificamente questi profili appare utile richiamare qualche elemento istituzionale sui poteri della BCE, che appaiono determinanti rispetto alle scelte di intervento poste in essere dall'istituzione di Francoforte. Sebbene sia necessario prescindere da un'analisi sistematica delle misure anticrisi, che si innesterebbe su un dibattito già ampio e maturo, anche rispetto al tema della tutela del principio democratico nell'UE⁴, tale ultimo profilo – nella misura in cui si trova riflesso nella distinzione fra politica monetaria e politica economica, costituendo una sorta di filo rosso di ogni considerazione rispetto alle decisioni che possono impattare la politica economica in senso redistributivo – sarà richiamato in sede di conclusioni.

² Si tratta di una dinamica di salvataggio che si è agevolmente coperta con la retorica del *too big to fail*, riferita a grandi gruppi bancari.

³ Si tratta delle cosiddette *Outright Monetary Transactions* (OMT) di cui può ritenersi espressione anche il recente piano di *Quantitative Easing*, ossia l'*Expanded Asset Purchase Programme for asset-backed securities (ABSPP) and covered bonds (CBPP3)* annunciato dalla BCE con conferenza stampa del 22 gennaio 2015. Le misure saranno analizzate nel paragrafo 4.

⁴ Nell'economia del presente contributo non è possibile soffermarsi su questi profili. Si rinvia ai contributi citati in bibliografia e in particolare a Viterbo e Cisotta 2010, Ruotolo 2012, Crum 2013, Donati 2013, Maurer 2013, Chiti e Teixeira 2013.

2. L'AZIONE DELLA BCE NEL QUADRO NORMATIVO DELL'UE

La BCE si staglia con precisi obiettivi istituzionali nel sistema dell'UE. Come è noto, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'art. 13 TUE individua nella BCE una istituzione dell'Unione, elemento identificativo che mancava nel quadro previgente.

A sancirne, e in certo modo a costituzionalizzarne, l'indipendenza e l'autonomia, finalizzate al perseguimento dei suoi obiettivi, ossia la stabilità dei prezzi e dunque il governo dell'inflazione, sono invece gli articoli del TFUE relativi alla politica economica e monetaria insieme agli artt. 282-284 TFUE e al Protocollo sullo statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC) e della Banca Centrale Europea (Peroni 2012, Zilioli 2013)⁵.

Dal combinato disposto di queste norme si evince come la politica monetaria unica perseguita dalla BCE debba avere l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi. Accanto a ciò, compare l'obiettivo di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione, sulla base di principi guida quali i prezzi stabili, le finanze pubbliche e le condizioni monetarie sane nonché una bilancia dei pagamenti sostenibile.

La stabilità dei prezzi è pertanto predeterminata come fondamentale obiettivo della politica monetaria dell'Eurozona e ciò costituisce un dato imprescindibile e un indubbio limite rispetto alla possibilità della BCE di profilare o determinare autonomamente i propri obiettivi. D'altronde, è sempre il diritto primario a saldare tale obiettivo con gli obiettivi generali dell'UE. L'art. 127 TFUE recita infatti che «[...] Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea». Giova qui ricordare che, fra gli obiettivi dell'Unione enunciati nell'art. 3 TUE, spiccano, per rilevanza rispetto alla presente ricostruzione, quelli posti al par. 3, che recita: «[L']Unione [...] [s]i adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» (corsivo aggiunto).

La stabilità dei prezzi è oggi interpretata come aumento moderato dei medesimi, ossia come inflazione programmata e controllata intorno al 2 per cento: si tratta dunque di una potenziale modesta apertura, rispetto al passato, nel senso dell'allentamento dei vincoli alla politica monetaria⁶.

⁵ Si vedano gli artt. 127-133 del TFUE, costituenti il capo sulla politica monetaria che deve essere letto in connessione con il capo sulla politica economica (artt. 120-126 TFUE). Si vedano altresì gli artt. 282-284 TFUE nonché il Trattato adottato a Maastricht il 7 febbraio 1992. In particolare, l'art. 282 al comma 3 recita: «La Banca Centrale Europea ha personalità giuridica. Ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione dell'euro. È indipendente nell'esercizio dei suoi poteri e nella gestione delle sue finanze. Le istituzioni, organi e organismi dell'Unione e i governi degli Stati membri rispettano tale indipendenza».

⁶ Giova ricordare come invece l'art. 2 del TCE previgente contenesse un riferimento alla crescita «non-inflazionistica», che era preferito a un richiamo alla crescita economica equilibrata e con stabilità dei prezzi. Questa differenza appare significativa rispetto agli obiettivi perseguiti con il QE, che è orientato in certa misura a indurre un pur controllato tasso di inflazione. Si deve anche ricordare come l'art. 3(3) del progetto di Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa non annoverasse la stabilità dei prezzi fra gli obiettivi dell'Unione, riferendosi piuttosto allo «[...] sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita econo-

In coerenza con questa impostazione, volta a smarcare il più possibile la politica monetaria e il suo obiettivo di stabilità dei prezzi dalle scelte di politica economica, che restano nazionali ancorché fortemente raccordate a livello di UE, il plesso di norme poste dagli artt. 123-125 TFUE profila un sistema in cui le scelte di politica economica degli stati, e in particolare quelle relative all'indebitamento, sono sottratte al campo di azione diretta della BCE. Si tratta di norme con cui non solo si fa divieto alla BCE di finanziare direttamente i debiti pubblici dei Paesi membri (art. 125), ma con cui si vincola il finanziamento del debito pubblico alle logiche e al controllo dei mercati finanziari (art. 123), limitando anche la possibilità di un ricorso «privilegiato» alle istituzioni finanziarie attraverso i cosiddetti vincoli di portafoglio, ossia misure amministrative volte a obbligare le banche a investire una certa percentuale del proprio portafoglio in titoli del debito pubblico (D'Acunto 2014, 1322). Un plesso di regole che si raccorda assai bene con quanto previsto dall'art. 126 in tema di dovere di evitare disavanzi pubblici eccessivi (Peroni 2012).

Rispetto ai poteri di azione della BCE assume particolare rilievo il Protocollo 4 al TFUE, e specialmente, fra le disposizioni del Capo IV dedicato alle funzioni monetarie e alle operazioni del SEBC, l'art. 18, che consente la piena operatività della BCE sui mercati finanziari⁷.

mica equilibrata, un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» (corsivo aggiunto). Inutile sottolineare come ciò implicasse un mutamento di paradigma ben più marcato. Non a caso, l'opinione della BCE sul progetto era stata assai critica. In essa, al par. 8, si legge: «L'articolo I-3, paragrafo 3, del progetto recita "L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata [...]". L'articolo 2 del trattato CE attribuisce alla comunità il compito di promuovere "una crescita non inflazionistica" e l'articolo 4, paragrafo 3, annovera tra i "principi direttivi" per le azioni della comunità e degli Stati membri quello di "prezzi stabili". La BCE si rammarica che un tale esplicito richiamo alla stabilità dei prezzi non sia contenuto nell'articolo I-3 relativo agli obiettivi dell'Unione. La stabilità dei prezzi produce fiducia nel valore dell'euro nel lungo periodo e si traduce in tassi di interesse a lungo termine bassi e stabili, che a loro volta stimolano maggiori investimenti e, in ultima analisi, crescita ed occupazione. La stabilità dei prezzi evita altresì una redistribuzione ad hoc di ricchezza, dovuta all'aumento dei prezzi. Pertanto, la BCE gradirebbe che il progetto di costituzione continuasse a riconoscere al principio direttivo della stabilità dei prezzi l'attuale posizione di rilievo in apertura del trattato CE e suggerisce che venga introdotto nell'articolo I-3, paragrafo 3, del progetto di costituzione un riferimento alla "crescita non inflazionistica" come segue: "L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato su una crescita economica equilibrata e non inflazionistica [...]". In alternativa, si potrebbe considerare di inserire un riferimento alla stabilità dei prezzi». La versione introdotta dal Trattato di Lisbona sembra quindi aver colto in pieno tale sollecitazione.

⁷ Si debbono citare, in proposito, l'art. 17 che recita: «Al fine di svolgere le loro operazioni, la BCE e le banche centrali nazionali possono aprire conti intestati a enti creditizi, organismi pubblici e altri operatori del mercato e accettare come garanzia attività, ivi compresi i titoli scritturali»; l'art. 18(1) che recita: «Al fine di perseguire gli obiettivi del SEBC e di assolvere i propri compiti, la BCE e le banche centrali nazionali hanno la facoltà di: – operare sui mercati finanziari comprando e vendendo a titolo definitivo (a pronti e a termine), ovvero con operazioni di pronti contro termine, prestando o ricevendo in prestito crediti e strumenti negoziabili, in euro o in altre valute, nonché metalli preziosi, – effettuare operazioni di credito con istituti creditizi ed altri operatori di mercato, erogando i prestiti sulla base di adeguate garanzie»; l'art. 19(1) che recita: «[...] la BCE, nel perseguimento degli obiettivi della politica monetaria, ha il potere di obbligare gli enti creditizi insediati negli Stati membri a detenere riserve minime in conti presso la BCE e le banche centrali nazionali. [...] In caso di inosservanza, la BCE ha la facoltà di imporre interessi a titolo di penalità e altre sanzioni di analogo effetto»; e l'art. 20(1) che recita: «Il consiglio direttivo può decidere, a maggioranza dei due terzi dei votanti, sull'utilizzo di altri metodi operativi di controllo monetario che esso ritenga appropriato, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 2».

Il quadro che si delinea è assolutamente precipuo se comparato a quello proprio di altre banche centrali, e segnatamente della Federal Reserve statunitense. In particolare, emerge la non idoneità della BCE ad assolvere alla funzione di prestatore di ultima istanza, per quanto specificamente attiene al debito contratto dagli stati. Parimenti, emerge il chiaro disegno di sottoporre le scelte di *moral hazard* degli stati, che si traducono in lassismo fiscale, sovraindebitamento e indisciplina dei bilanci, al giudizio insindacabile dei mercati, che si assumono aprioristicamente come virtuosi: il che, se si comprende come epifania del credo ordoliberalistico particolarmente caro al modello tedesco, appare per lo meno critico se si considera alla luce di quanto evidenziato nell'introduzione rispetto alla matrice finanziaria privata della stessa crisi del debito pubblico.

D'altra parte, detta precipuità non fa che ricalcare l'unicità della costruzione europea, e soprattutto della costruzione dell'euro quale moneta senza stato. La BCE, in conseguenza di questo, si trova in una condizione di «doppia indipendenza», che si realizza da un lato rispetto agli Stati membri, dall'altro rispetto alle istituzioni dell'UE. Non può negarsi come tale rafforzata indipendenza abbia determinato una notevole forza espansiva dell'azione della BCE, volta a colmare lo spazio di debolezza politica che ha segnato fin dall'inizio la creazione dell'euro.

Ciò conduce a interrogarsi ancora una volta sulla separazione fra politica economica e politica monetaria che, pur chiaramente distinte da un punto di vista normativo, e teorico, presentano intersezioni e raccordi resi particolarmente evidenti dall'azione della stessa BCE.

3. LA PROBLEMATICITA' DISTINZIONE FRA POLITICA ECONOMICA E MONETARIA

La delega della politica monetaria alle banche centrali nasce dall'esigenza di disgiungere le competenze in materia di spesa pubblica, volta a sostenere la politica economica e a investire la scelta politica, da quelle di politica monetaria: due facce della stessa medaglia che, pur sorgendo dalla comune matrice della sovranità, risultano pericolose se riunite sotto la stessa egida, per il possibile arbitrio del detentore della sovranità monetaria, che sia anche decisore ultimo delle politiche di spesa, nel determinare la quantità di moneta circolante. Tale prerogativa risulta infatti assai delicata e richiede un esercizio circospetto poiché determina spinte inflazionistiche. Le quali discendono dal semplice fatto che a fronte di una economia reale, che funge o dovrebbe fungere da sostrato al valore della moneta e che si mantiene tendenzialmente costante nel tempo, l'aumento della moneta circolante si traduce tendenzialmente in una perdita di valore della medesima⁸.

Tutto ciò, poi, se è vero ed evidente in un sistema chiuso nel quale sfera della sovranità monetaria e sfera del mercato coincidono e non hanno relazioni con l'esterno, diviene ancor più vero, e delicato, in un sistema aperto di economia globalizzata in cui si rimarca la

⁸ Deve infatti essere notato che in un sistema a corso forzoso vige il principio del cosiddetto valore di mercato della moneta. In esso il valore, non essendo più intrinseco come nella moneta merce, viene indotto dal mercato cui la moneta si riferisce: è un meccanismo di rispecchiamento nel quale il valore della moneta è determinato da questa corrispondenza e diviene decisiva la quantità di moneta posta in circolazione.

competizione costante fra economie e monete differenti, che ricompongono le proprie dinamiche nei tassi di cambio e che evidenziano il valore della stabilità monetaria come necessario perno del sistema (Viterbo 2012, Lastra 2006 e 2015).

Di qui emergono le spinte per sottrarre la politica monetaria alle pressioni contingenti della politica. L'attribuzione alla moneta del corso forzoso rafforza infatti fino all'inverosimile il potere del detentore di tale politica di divenire creatore di moneta⁹ (Comba 2007, 33). È tale circostanza a indicare l'opportunità di una scissione fra soggetto deputato alle scelte di politica economica, di cui si riconosce il valore politico, e la gestione della moneta, che si pretenderebbe «sterilizzata» rispetto alle logiche della politica basate sul principio del consenso maggioritario.

La delega da parte dello stato alle banche centrali dell'esercizio di una rilevante fetta della propria sovranità monetaria è il prodotto di una simile scissione. Così come lo è la predicata autonomia e indipendenza delle banche centrali rispetto ai poteri dello stato. Il che conduce a una sostanziale (e in certi casi anche formale) costituzionalizzazione del valore della stabilità monetaria e con esso del ruolo, quasi sacrale, delle banche centrali quali custodi della «costituzione monetaria». In questo senso, vi è chi ha pertinentemente parlato della stabilità monetaria come di una *Grundnorm* della costituzione economica, volta a sottrarre la moneta alla visione corta della politica e del consenso (Predieri 1996, Morosini 2014, 29 e seguenti).

La *Grundnorm* della moneta unica europea, come si è visto, è la scelta della stabilità: una scelta «politica» che dà corpo a una filosofia monetaria che risulta fortemente ricalcata sui precetti, di ascendenza nord europea, che colorano eticamente il concetto di debito. È evidente che un simile orientamento ha ragioni profonde e in certa misura comprensibili. Nel momento in cui la moneta unica nasce senza stato, essa si presenta come intrinsecamente «debole». Tutto quanto è stato menzionato rispetto all'evoluzione verso il corso forzoso e al valore di mercato della moneta spiega assai bene come i padri della moneta unica abbiano inteso renderla sana e capace di sopravvivere mettendola al riparo dall'azzardo morale del debito: ciò si è tradotto nella circostanza, innegabile perché oggettiva, per cui lo Statuto della BCE risulta fortemente ispirato a quello della Bundesbank del 1957 (Zilioli e Selmayr 2007).

Pertanto, vi è un secondo aspetto di tale *Grundnorm* che viene solitamente poco evidenziato: è la sottrazione dal campo di azione della BCE dei profili di politica economica attinenti all'indebitamento degli stati, sul postulato che la migliore garanzia per evitare il *moral hazard* del debito pubblico sia quella di attribuire ai mercati il ruolo di arbitro rispetto alle decisioni di politica economica degli stati. Ciò, come si è evidenziato nella nota vicenda dello *spread* fra titoli pubblici dei paesi dell'Europa mediterranea e *Bund* tedeschi, finisce per creare non solo una forte tensione concorrenziale fra paesi dell'Eurozona, ma anche forti tensioni speculative che i mercati non sono in grado di contenere e che impattano sulla stessa logica di solidarietà fra Stati membri che risulta nondimeno, almeno formalmente, come pilastro dell'integrazione europea contemporanea.

⁹ Nel periodo della moneta merce, essa non si caratterizza in senso pubblicistico, se non per la eventuale garanzia del contenuto aureo. Anche il periodo della moneta simbolo che si lega al cosiddetto corso fiduciario partecipa di una logica analoga, perché la moneta simbolo ancora postula la convertibilità con un bene di valore sottostante.

In questo quadro di azione della BCE il rapporto fra politica economica e politica monetaria risulta fortemente sbilanciato a favore della seconda. Questo non tanto per un dato formale, se è vero che le istanze favorevoli alla crescita economica sono pur presenti nella lettera del sistema, come si è visto in relazione all'art. 127 TFUE; ma per un dato sostanziale e identitario, visto che la BCE ha finito per riconoscersi in un modello ben preciso e sulla base di esso ha esercitato la propria discrezionalità nell'individuare la graduazione degli obiettivi di cui è investita, ritenendo per lungo tempo il primo e principale, relativo alla stabilità dei prezzi, come potenzialmente del tutto assorbente rispetto agli altri (Barbier 2012)¹⁰.

È quest'ultima circostanza a fornire una chiave di lettura indispensabile per interpretare il ruolo della BCE nelle dinamiche che i mercati finanziari internazionali oggi etero-impongono alle diverse sfere di sovranità monetaria. Se è vero infatti, come si è visto, che la delega della politica monetaria a opera delle sovranità statali si attenua fino a scomparire, e ciò determina una tendenziale assolutizzazione degli imperativi monetari, la circostanza si realizza nel postulato che il terreno di confronto delle politiche monetarie debba sempre essere il mercato, caratterizzato da affermate, più che dimostrate, virtù autoregolative. Il ruolo recentemente ricoperto dalla BCE in relazione alla crisi economico-finanziaria, di cui si dirà al paragrafo successivo, non fa che avvalorare detta ricostruzione.

4. LE OUTRIGHT MONETARY TRANSACTIONS E IL QUANTITATIVE EASING

Quanto precede consente di gettare una luce interpretativa su quella che è definita come fase «interventista» della BCE e su come essa si stia realizzando.

Dal tessuto normativo che si è sopra riportato emerge chiaramente che la BCE non ha il potere di agire come prestatore di ultima istanza; si tratta di un limite genetico che, come visto, discende dal combinato disposto degli artt. 123, 124 e 125 TFUE. Da ciò discende la scelta di ricorrere a misure «non convenzionali» (*Outright Monetary Transactions* – OMT) da ricondursi ai poteri che la BCE trae dall'art. 18 del Protocollo 4, e volte a un acquisto di titoli di debito pubblico non già in sede di collocamento, ossia nei mercati primari, ma invece sui mercati secondari, sul presupposto che in questo modo siano rispettate le dinamiche di questi ultimi anche e soprattutto in relazione alla formazione del prezzo di transazione.

Tale programma evidenzia una volta di più l'ibridazione fra politica economica e monetaria di cui si è detto e contiene elementi di condizionalità esplicita¹¹, che sono stati

¹⁰ Si deve notare come la fissazione nella stabilità dei prezzi dell'obiettivo essenziale dell'azione della BCE segni una grande differenza rispetto alla Federal Reserve statunitense (Fed), chiamata ad assicurare la stabilità nel lungo periodo dei tassi di interesse e l'occupazione. Si tratta di una filosofia profondamente differente, di matrice monetarista, che, come si è detto, deve molto al modello della Bundesbank tedesca. Ciò si traduce anche in una ben caratterizzata visione della competitività da parte della BCE, tutta orientata a valorizzare una politica dell'offerta e a indurre riforme strutturali negli Stati membri, con particolare riferimento alla flessibilità del mercato del lavoro e al controllo dei salari.

¹¹ Si tratta di misure attinenti alla cosiddetta trasmissione della politica monetaria, per la quale la BCE ha definito precise modalità. Si veda ECB Press Release, *Technical Features of Outright Monetary Transactions*, 6 settembre 2012, http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html, in cui si evi-

oggetto di aspre critiche e di un noto e discusso rinvio pregiudiziale a opera della Corte Costituzionale tedesca (Cafaro 2015, Miglio 2014)¹². Loro presupposto è infatti il rispetto di rigorose ed efficaci condizioni connesse al programma EFSF/MES di cui tali misure realizzano pertanto sostanziale complemento. La vicenda, anche giurisdizionale, relativa alle OMT ha quindi evidenziato rilevanti resistenze, in particolare da parte dell'ordinamento tedesco, ad accettare l'interventismo della BCE, con strumenti in certa misura ibridi, a cavallo fra la politica economica e monetaria.

Non a caso il programma OMT è stato per così dire congelato da parte della BCE e non ha trovato pratica applicazione. Ciò che è avvenuto in tempi ancora più recenti è stato un ripensamento e una ripermutazione del programma, nell'intento di una sua neutralizzazione soprattutto rispetto alla capacità di incidere selettivamente sui titoli di debito pubblico, in coerenza con le prescrizioni di condizionalità che in certo modo ne costituivano presupposto.

Ciò che oggi viene riproposto come *quantitative easing* appare quindi una versione neutralizzata e depotenziata, non suscettibile di sollevare riserve da parte degli stati – come in particolare la Germania – ansiosi di evitare che le dinamiche dei mercati possano essere influenzate se non addirittura sovvertite¹³.

Il QE si presenta formalmente come misura monetaria coerente con l'obiettivo generale di stabilità dei prezzi e con l'induzione di un tasso di inflazione controllato che sia prossimo ma non superiore al 2 per cento¹⁴. Pur essendo tale elemento chiaramente orientato a finalità di crescita, occorre notare che nessun riferimento diretto viene fatto alla crescita o all'occupazione, che pure, come si è visto, rientrerebbero nel novero degli obiettivi, per lo meno mediati, dell'attività della BCE. Il che conferma una volta di più la scelta di autolimitazione della BCE rispetto all'opzione di professare e perseguire visioni e politiche macroeconomiche esplicite.

Accanto a ciò emerge un'ampia discrezionalità della BCE quanto alla durata del programma, prevista, ma non tassativamente, fino al settembre 2016. Tale discrezionalità emerge anche in relazione alla scelta se rendere temporanee o definitive le misure: nel primo caso, che pare quello verso cui la BCE è orientata, raggiunta la scadenza dei titoli

denzia che «L'efficacia delle OMT è connessa alla debita e tempestiva adozione da parte dei paesi di provvedimenti macroeconomici, strutturali, di bilancio e finanziari per ripristinare e preservare le variabili macroeconomiche fondamentali. La conduzione di ODM da parte dell'Eurosistema nel mercato delle obbligazioni sovrane di un paese si basa quindi sull'osservanza degli impegni e delle scadenze assunti da quest'ultimo ai sensi del quadro per la *governance* economica vigente nell'area dell'euro».

¹² Causa C-62/14, *Gauweiler et alii. c. Deutscher Bundestag*. La decisione è pendente ma sono invece state pubblicate le Conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón, che, nel pronunciarsi a favore della compatibilità delle misure con il diritto dell'UE, ha sottolineato molto chiaramente come il confine tra misure di politica monetaria e di politica economica non possa essere tracciato in maniera netta e come le prime abbiano certamente un impatto sulla politica economica e facciano parte di essa, pur riconoscendo come la distinzione tra i due ambiti, per quanto sfuggente, rivesta notevole importanza ai fini della ripartizione di competenze (sia orizzontale, tra istituzioni, che verticale, tra Stati e Unione Europea) prevista dai Trattati (si veda il par. 129 delle Conclusioni).

¹³ Cfr. Decisione (UE) della BCE 2015/10 del 4 marzo 2015. Pare importante ricordare che l'elemento della condizionalità non scompare del tutto, se è vero che l'art. 3.2, lett. d), stabilisce che «In the event of a review of an ongoing financial assistance programme, eligibility for PSPP purchases shall be suspended and shall resume only in the event of a positive outcome of the review».

¹⁴ Si veda *ECB announces expanded asset purchase programme – Press Release*, 22 gennaio 2015.

l'acquisto non verrebbe reiterato e dunque il beneficio in termini di alleggerimento dei bilanci nazionali verrebbe meno, e con esso molta della eventuale efficacia del meccanismo.

Dove invece la discrezionalità appare limitata è nella scelta dei titoli da fare oggetto di intervento. È esplicitato infatti un vincolo di *rating* (che deve essere di «*investment grade*») che, oltre a introdurre elementi di condizionalità implicita, riporta discutibilmente in auge il potere delle agenzie di *rating*¹⁵. È previsto poi un contingentamento dei titoli acquisendi in senso proporzionale alle quote di partecipazione degli stati alla BCE stessa. Quest'ultimo requisito mette al sicuro il meccanismo da possibili critiche rispetto a larvati intenti redistributivi: esso determina l'impossibilità di scelte selettive e sancisce una proporzionalità che, con esito in certa misura paradossale, farà godere del meccanismo maggiormente gli stati grandi e potenti rispetto agli stati piccoli.

Altro aspetto critico è la previsione relativa all'allocazione del rischio rispetto al *default* dello stato emittente, che è posto per parte preponderante (80 per cento) a carico delle banche centrali nazionali di ciascun paese. Una palese negazione di ogni logica di solidarietà, che ancora una volta rappresenta la fedele adesione alle istanze dei paesi più forti, che da sempre osteggiano qualsivoglia forma, diretta o indiretta e potenziale, di condivisione del debito. Una scelta che rischia tra l'altro di condurre a una «ri-nazionalizzazione» delle politiche monetarie tale da portare a un'ulteriore frammentazione e balcanizzazione dell'unione monetaria, con grave detrimento della coesione fra Stati membri.

Come è stato osservato, il QE sarà probabilmente inefficace per ragioni differenti, che traggono fondamento dal cosiddetto paradosso della liquidità di keynesiana memoria, secondo cui non è scontato né probabile che gli operatori finanziari attraverso i quali la liquidità è veicolata verso il sistema non trattengano la medesima per perseguire autonome politiche speculative, senza beneficio per il sistema complessivamente inteso né in termini di accesso alla liquidità né in termini di riduzione dei tassi (D'Acunto 2015)¹⁶.

Peraltro la modalità con cui il QE è stato concepito ed è attuato ben rappresenta la difficoltà della BCE a liberarsi di un'impastazione monetarista scevra di ogni visione macroeconomica e del persistente postulato che la salvaguardia delle logiche e delle dinamiche dei mercati sia la strada maestra per perseguire la stabilità monetaria.

Su questi profili, e su quanto essi incidano sulla difficile ricerca di un nuovo paradigma di azione della BCE, occorre concentrarsi per alcune brevi considerazioni finali.

5. CONCLUSIONI: LA SFIDA DELLA RICERCA DI UN NUOVO PARADIGMA DI AZIONE

Come è stato evidenziato, la BCE si staglia in potente isolamento rispetto alle altre istituzioni dell'UE e in relazione agli Stati dell'Eurozona, e questa è stata concepita come la migliore garanzia del suo efficace ruolo di guardiano della stabilità dei prezzi. Tuttavia, que-

¹⁵ Si veda il *Technical Annex* all'annuncio del programma del 22 gennaio 2015, con particolare riferimento al punto 1 che richiama i criteri di eleggibilità di cui alle Linee Guida ECB/2011/14, nonché ai criteri aggiuntivi di cui ai punti 2-4.

¹⁶ Si tratta, al di là di ogni analisi tecnica che esula dall'economia del presente lavoro, di una considerazione anche semplicemente intuitiva rispetto alla complessità della catena di trasmissione della politica monetaria attraverso intermediari privati e alla alta probabilità che tale catena si spezzi in qualche suo punto.

sto quadro, apparentemente rassicurante perché basato sulla «doppia indipendenza» della BCE, deve essere completato esplicitandone due premesse che talora restano inesprese.

La prima è la scelta della BCE di non svolgere l'usuale compito delle banche centrali consistente nel fungere da prestatore di ultima istanza verso lo stato che ha ad esse delegato la politica monetaria. Il che peraltro nulla toglie all'attitudine della BCE, evidenziatasi in relazione ai programmi di OMT e di QE, ad agire sostanzialmente quale prestatore di ultima istanza, attraverso i mercati finanziari, del sistema bancario privato¹⁷.

La seconda è la necessaria delega ai mercati del ruolo di arbitri rispetto al debito sovrano degli stati dell'Eurozona. In questo secondo senso, la BCE ha necessariamente un atteggiamento fiducioso rispetto ai mercati ed è mansueta rispetto al loro ruolo, che essa postula come sempre virtuoso, perché tale ruolo è in ultima analisi concepito come necessario al funzionamento delle norme dei trattati su politica monetaria e politica economica.

Quanto si è ricordato nell'introduzione rispetto alle radici della crisi fa sorgere dubbi legittimi rispetto a questa «apertura di credito» illimitata rispetto ai mercati finanziari. La loro netta prevalenza si regge su un dualismo monetario che vede contrapposta alla moneta pubblica statale la ben più forte e tentacolare moneta privata internazionale, che le stesse banche private sono oggi in certa misura in grado di «creare» (Comba 2007, 20 e seguenti).

Ciò che appare più discutibile, a questo proposito, è che per adottare una politica monetaria espansiva volta a favorire la ripresa delle economie dell'Eurozona la BCE debba necessariamente affidarsi, come meccanismo di trasmissione, ai mercati speculativi e al reticolo del sistema bancario privato, rischiando quello che si è visto come il «paradosso della liquidità», ossia il fatto che la quantità di moneta introdotta nel sistema finisca per favorire i soggetti speculatori e non arrivi al tessuto produttivo delle economie né ad avere un impatto socialmente apprezzabile. Lo stesso ruolo della BCE come soggetto potenzialmente «speculatore», con una operatività non troppo dissimile a quella di certi *hedge funds*, non è esente da critiche e segna una delicata tendenza all'ibridazione, nel campo monetario, fra la sfera pubblica e la sfera privata.

Non è un caso che anche il recente piano di *quantitative easing*, rientrante nel novero delle OMT, sia stato in concreto costruito e sia oggi applicato con caratteristiche che lo rendono assolutamente rispettoso delle istanze dei mercati internazionali, i quali ne risultano beneficiati in termini di liquidità aggiuntiva, liberamente destinabile a pratiche speculative, e che si trovano fortemente saldate con quelle delle economie forti dell'Eurozona, che hanno potuto dettare le condizioni degli interventi depurandoli da qualunque intento redistributivo e rendendoli probabilmente incapaci di imprimere una modificazione duratura dello *status quo*.

È riguardo a questi profili che appare legittimo sollevare questioni di democraticità e di legittimità dell'azione della BCE e del suo modo di interpretare il ruolo di banca centra-

¹⁷ È evidente che le OMT e il QE sono concepiti come surrogato rispetto alla possibilità per la BCE di agire come prestatore di ultima istanza. Tuttavia questa scelta, che appare priva di alternative alla luce di una lettura stretta del disposto normativo, si regge sull'idea che tutti gli interventi non convenzionali di trasmissione della politica monetaria da parte della BCE siano necessariamente veicolati attraverso i mercati finanziari, in cui avviene la collocazione secondaria dei titoli di debito pubblico, che non possono essere acquisiti sul mercato primario.

le dell'euro: essa è infatti sino a oggi apparsa tanto rigida rispetto alle istanze della sfera pubblica, e delle sue esigenze redistributive, quanto flessibile e soccorrevole rispetto alle istanze della sfera privata (Cafaro 2013, Bilancia 2012, contra Orphanides 2014).

La ricerca di un nuovo paradigma di azione della BCE passa pertanto necessariamente attraverso un affrancamento dai due postulati che si sono ricordati. Il che significa emancipazione dal credo monetarista e capacità di cogliere sfide che abbiano anche un portato redistributivo, come si è tentato, ancorché flebilmente, con il programma OMT del 2012 e come si è invece rinunciato a fare con il programma QE in corso.

Certamente una simile evoluzione del ruolo della BCE abbisogna di molto coraggio, poiché sembra richiedere riforme, o strappi, istituzionali, non ultimo quello relativo alla *no bail out clause*, che a oggi sono difficili da immaginare.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Adinolfi G. (2013), *La sovranità economica tra meccanismi istituzionali di controllo e agenzie private*, in S.M. Carbone (a cura di), *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht (Atti del XVII Convegno della SIDI – Società Italiana di Diritto Internazionale)*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 65-103
- Barbier C. (2012), *La prise d'autorité de la Banque centrale européenne et les dangers démocratiques de la nouvelle gouvernance économique dans l'Union européenne*, in de Witte, Héritier e Trechsel, pp. 212-241
- Bilancia P. (2012), *La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos*, in F. Angelini e M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Editoriale Scientifica
- Cafaro S. (2013), *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, in G. Adinolfi e M. Vellano (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, Giappichelli
- (2015), *Della legittimità del programma OMT della BCE, per ora... ovvero: le conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nel caso Gauweiler et alii c. Deutscher Bundestag*, 18 gennaio, <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/>
- Chiti E. e Teixeira P.G. (2013), *The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis*, «Common Market Law Review», 50, pp. 683-708
- Comba A. (2007), *Lezioni di diritto internazionale monetario*, Torino, Giappichelli
- Crum B. (2013), *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, «Journal of Common Market Studies», 51, 4, pp. 614-630
- D'Acunto S. (2014), *Artt. 123, 124 e 125 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea. Commentario*, Milano, Giuffrè
- (2015), *Vorrei ma è vietato. Note sul «quantitative easing»*, 29 gennaio, <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/>
- de Witte B., Héritier A. e Trechsel A.H. (2012, a cura di), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Publications/eBookonTheEuroCrisisandtheStateofEuropeanDemocracy.aspx>

- Donati F. (2013), *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, «Il diritto dell'Unione europea», 18, 2, pp. 337-361
- (2014), *Commento all'art. 9 TUE, Commento all'art. 10 TUE e Commento all'art. 11 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea. Commentario*, Milano, Giuffrè
- Lastra R.M. (2006), *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford, Oxford University Press
- (2015), *International Financial and Monetary Law*, Oxford, Oxford University Press
- Leino P. e Salminen J. (2013), *Should the Economic and Monetary Union Be Democratic After All? Some Reflections on the Current Crisis*, «German Law Journal», 7, pp. 844-868, <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1532>
- Maurer A. (2013), *From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament*, IAI Working Paper n. 1311, <http://www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid=892>
- Miglio A. (2014), *Il primo rinvio pregiudiziale del Tribunale costituzionale federale tedesco: dialogo o conflitto?*, «Osservatorio costituzionale AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti)», settembre, pp. 1-15
- Morosini F. (2014), *Banche Centrali e questione democratica. Il caso della Banca Centrale Europea (BCE)*, Firenze, Edizioni ETS
- Nikolaïdis K. (2012), *The Idea of European Democracy*, in J. Dickson e P. Eleftheriadis (a cura di), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press
- Orphanides A. (2014), *Are Rules and Boundaries Sufficient to Limit Harmful Central Bank Discretion? Lessons from Europe*, MIT Sloan School Working Paper n. 5114-14
- Panizza R. (2014), *Quantità smisurate di denaro non regolamentato e instabilità crescente dei mercati finanziari*, «La comunità internazionale», pp. 507-536
- Peroni G. (2012), *La crisi dell'euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, Giuffrè
- Poiars Maduro M., de Witte B. e Kumm M. (2012, a cura di), *The Democratic Governance of the Euro*, RSCAS Policy Paper 2012/08, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/23981>
- Predieri A. (1996), *Il potere della Banca centrale: isola o modello*, Firenze, Passigli
- Ruffert M. (2011), *The European Debt Crisis and European Union Law*, «Common Market Law Review», 48, pp. 1777-1806
- Ruotolo G.M. (2012), *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, «Studi sull'integrazione europea», VII, 2-3, pp. 433-461
- Tomkin J. (2013), *Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy*, «German Law Journal», 14, pp. 169-190, <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1500>
- Tuori K. (2012), *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, EUI Working Paper
- Viterbo A. (2012), *International Economic Law and Monetary Measures*, Cheltenham, Elgar
- Viterbo A. e Cisotta R. (2010), *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, «Il diritto dell'Unione europea», n. 4, pp. 961-994
- (2012), *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al fiscal compact*, «Il diritto dell'Unione europea», n. 2, pp. 325-368

- Zilioli C. (2013), *La Banca Centrale Europea vent'anni dopo: nuove funzioni, nuovi poteri*, in S.M. Carbone (a cura di), *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht (Atti del XVII Convegno della SIDI – Società Italiana di Diritto Internazionale)*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 55-64
- Zilioli C. e Selmayr M. (2007), *La Banca centrale europea*, Milano, Giuffrè

Jonathan Zeitlin e Bart Vanhercke

**La governance economica
nella strategia Europa 2020:
una socializzazione del semestre
europeo contro ogni previsione?**

1. INTRODUZIONE: LA POSTA IN GIOCO

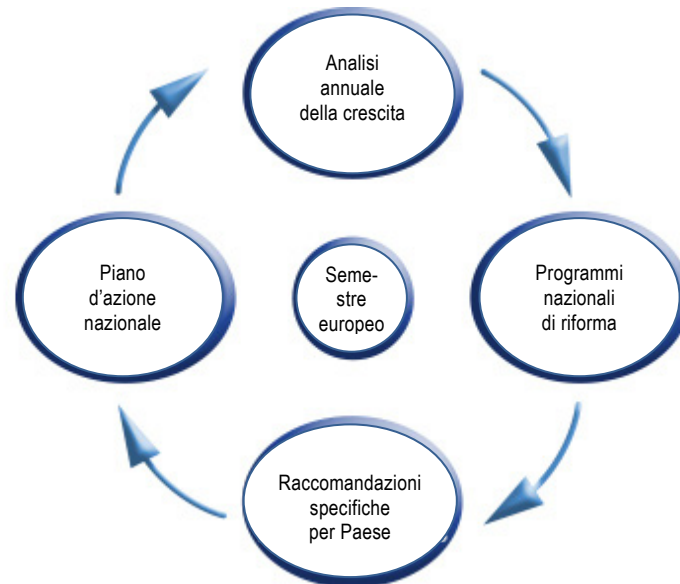
Dall'inizio della crisi dell'euro, l'Unione Europea ha apportato una serie di importanti modifiche nell'architettura istituzionale per la governance economica e sociale. Elemento centrale della nuova architettura è il «semestre europeo» di coordinamento delle politiche, attraverso il quale la Commissione, il Consiglio dell'UE e il Consiglio europeo stabiliscono le priorità per l'Unione nell'Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey*), esaminano i Programmi nazionali di riforma (PNR) e formulano Raccomandazioni specifiche per paese (RSP) rivolte agli Stati membri, affiancate in alcuni casi da possibili sanzioni economiche. Il processo è rappresentato graficamente nella figura 1 (a pagina seguente). Il semestre europeo riunisce in un unico ciclo annuale di coordinamento delle politiche un ampio ventaglio di strumenti di governance con basi giuridiche e poteri sanzionatori differenti: dal Patto di stabilità e crescita (PSC) alla Procedura per gli squilibri macroeconomici (PSM), dal cosiddetto Fiscal Compact fino alla strategia Europa 2020 con le Linee guida integrate in materia di politiche economiche e occupazionali. Tale processo ha conferito alle istituzioni europee un ruolo più che mai tangibile e invasivo nell'analisi e nell'orientamento delle politiche economiche, fiscali e sociali nazionali, specialmente, ma non solo, nei paesi della zona euro.

La rapida evoluzione del semestre europeo ha sollevato una serie di interrogativi – di ordine teorico, empirico e normativo – molto discussi sulla natura e le dinamiche dell'architettura di governance socio-economica emergente nell'UE, che denotano differenze di vedute profonde e di lungo corso non solo tra gli analisti della governance, ma anche tra gli stessi soggetti politici europei.

Un primo insieme di domande riguarda il rapporto tra il coordinamento delle politiche sociali ed economiche all'interno dell'UE e gli Stati membri. È vero che, integrato nella strategia Europa 2020 e nel semestre europeo, il coordinamento delle politiche sociali – come evolutosi prima del 2010 attraverso il Metodo aperto di coordinamento sulla pro-

Una versione precedente, e più complessa, del presente articolo è stata pubblicata nel dicembre 2014 come Rapporto per lo Swedish Institute of European Studies (SIEPS) e contiene riferimenti più approfonditi per ciascuna sezione (Zeitlin e Vanhercke 2014).

Figura 1 – Il ciclo di coordinamento delle politiche del semestre europeo



Fonte: Commissione europea

tezione e l'inclusione sociale (MAC sociale) – è stato subordinato agli obiettivi economici di disciplina fiscale, rigore di bilancio e riduzione della spesa sociale imposti dalla Direzione generale degli Affari economici e finanziari e dal Consiglio ECOFIN, rafforzati da RSP legalmente vincolanti e dalla minaccia di sanzioni finanziarie nell'ambito delle procedure per i disavanzi eccessivi (PDE) e delle procedure per gli squilibri eccessivi previste nel PSC e nella PSM? (si veda, per esempio, de la Porte e Heins 2014). Oppure tale integrazione offre agli attori delle politiche sociali e occupazionali (la Direzione generale per l'Occupazione, il Comitato per l'occupazione e il Comitato per la protezione sociale, il Consiglio EPSCO, le organizzazioni non governative operanti nel sociale) nuove opportunità di integrare obiettivi quali la lotta alla povertà e all'esclusione sociale nella nuova architettura di governance del semestre europeo, come anche nella sorveglianza macro-economica e di bilancio e nelle RSP? (si veda, per esempio, Bekker 2015).

Un secondo insieme trasversale di domande attiene alle implicazioni della nuova architettura di governance sul rapporto tra le istituzioni europee e gli Stati membri. È vero, come sostengono numerosi commentatori autorevoli, che il semestre europeo ha avvalorato il processo decisionale intergovernativo nella governance socio-economica europea? (si veda, per esempio, Fabbrini 2014). O forse le nuove procedure del «six-pack», del «two-pack» e del «patto di bilancio», benché approvate e in qualche caso avviate dal Consiglio europeo, hanno di fatto rafforzato i poteri e le prerogative sovranazionali della Commissione sui processi decisionali nazionali? (si veda, per esempio, Chang 2013).

Un terzo insieme di interrogativi, meno scontati ma non meno importanti, verte sulla natura del semestre europeo come processo di governance in evoluzione. Il semestre è da considerarsi, come affermano numerosi economisti e responsabili delle politiche, un modello più efficace per imporre agli Stati membri la conformità alle normative e alle racco-

mandazioni politiche europee, correggendo così i pervasivi deficit di recepimento che hanno minato il PSC e la Strategia di Lisbona prima del 2010? (si veda, per esempio, European Central Bank 2011). O forse, come sostengono i teorici della governance sperimentale (si veda, per esempio, Sabel e Zeitlin 2012), questa nuova architettura di governance socio-economica offre opportunità di esplorazione condivisa e apprendimento reciproco agli Stati membri su come perseguire obiettivi multidimensionali e soluzioni provvisorie a problemi incerti in contesti nazionali eterogenei?

Sulla scorta di un'analisi dettagliata di documenti dell'UE e di un ciclo di interviste a decisori politici di alto livello, sosteniamo che, a partire dal 2011, si è avuta una «socializzazione» parziale ma progressiva dei contenuti e delle procedure del semestre europeo, tradottasi in un'attenzione crescente agli obiettivi sociali nelle priorità dell'UE e nelle Raccomandazioni specifiche per paese, in un intensificarsi del monitoraggio sociale, della sorveglianza multilaterale e della valutazione paritetica nonché in un rafforzamento del ruolo degli attori delle politiche sociali e occupazionali, in particolare del Comitato per l'occupazione (EMCO) e del Comitato per la protezione sociale (CPS). Interpretiamo tali sviluppi non solo come una risposta della Commissione e delle altre istituzioni europee al crescente malcontento sociale e politico dei cittadini a fronte delle conseguenze delle politiche di austerità adottate dopo la crisi, ma anche come il frutto dell'apprendimento riflessivo e dell'adattamento creativo da parte degli attori delle politiche sociali e occupazionali alle nuove condizioni istituzionali del semestre europeo, una forma anche questa di «socializzazione».

Il presente articolo attinge a quattro serie di interviste a membri di rilievo, precedentemente o attualmente in carica, della Commissione europea, dei Comitati UE, del Segretariato del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e delle reti europee di organizzazioni non governative. La prima è stata condotta nella primavera del 2010 da Jonathan Zeitlin ed Egidijus Barcevičius nell'ambito di una valutazione ufficiale del MAC sociale (Public Policy and Management Institute 2011; Barcevičius *et al.* 2014). Le serie successive sono state curate principalmente da Bart Vanhercke nei periodi maggio-giugno 2012, luglio-ottobre 2013 e agosto-ottobre 2014. Per motivi di riservatezza, non siamo autorizzati a fornire i nomi degli intervistati né informazioni più dettagliate riguardanti gli enti di appartenenza. L'articolo si basa inoltre su una consultazione pressoché integrale dei documenti prodotti dall'EMCO e dal CPS durante questo stesso periodo, di cui, ove possibile, è stata citata la versione di pubblico dominio.

2. LA SOCIALIZZAZIONE DEL SEMESTRE EUROPEO: L'ORIENTAMENTO DELLE POLITICHE

Il primo semestre europeo del 2011 è stato chiaramente dominato dalla ricerca del consolidamento fiscale e dall'austerità macroeconomica, con un'attenzione limitata agli obiettivi di coesione e inclusione sociale (Vanhercke 2013). Tuttavia, man mano che la crisi del debito sovrano nell'eurozona si configurava come una crisi economica e occupazionale più vasta, determinando un rapido deterioramento del consenso pubblico nei confronti dell'UE, l'orientamento delle politiche dei successivi semestri ha evidenziato un tangibile riequilibrio degli obiettivi sociali, economici e occupazionali.

2.1. *Le Analisi annuali della crescita*

L'Analisi annuale della crescita 2011 definiva tre priorità generali per l'UE: «un risanamento di bilancio rigoroso per rafforzare la stabilità macroeconomica», «riforme del mercato del lavoro per incentivare l'occupazione» e «misure a sostegno della crescita». Nell'Analisi annuale della crescita 2012 queste sono state sostituite da una serie più ampia ed equilibrata di priorità, tra cui «lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi», «portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita», «ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia», «promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e per il futuro» e «modernizzare la pubblica amministrazione». Sia nel 2013 sia nel 2014 le Analisi annuali della crescita ribadivano queste priorità più equilibrate.

2.2. *Patti e pacchetti*

Mentre l'aggravarsi della crisi economica e occupazionale esponeva le istituzioni UE a crescenti richieste di azione, la Commissione e la DG Occupazione in particolare hanno risposto promuovendo una serie di «patti» e «pacchetti» a orientamento sociale. I principali tra questi sono stati il pacchetto occupazione (aprile 2012), il «patto per la crescita e l'occupazione» (giugno 2012), il pacchetto per l'occupazione giovanile (dicembre 2012) e il pacchetto di investimenti sociali (febbraio 2013). Oltre a contemplare misure di politica mirate (come la garanzia per i giovani) e raccomandazioni (sulla povertà infantile e l'inclusione attiva), questi patti e pacchetti presentano un'importante caratteristica: l'attuazione dei provvedimenti proposti negli Stati membri va documentata, monitorata ed esaminata nell'ambito del semestre europeo (European Commission 2013d).

2.3. *Le Raccomandazioni specifiche per paese (RSP)*

Man mano che, a partire dalla fine del 2011, le priorità politiche del semestre europeo, espresse attraverso l'Analisi annuale della crescita e altre iniziative della Commissione, si sono orientate verso una posizione più equilibrata sul piano sociale, anche le Raccomandazioni specifiche per paese hanno evidenziato la stessa tendenza.

Le RSP formulate nel 2012 vertevano sulla riduzione della povertà e sull'inclusione dei Rom per sette e tre Stati membri, rispettivamente. Cinque Stati membri hanno ricevuto raccomandazioni sull'efficacia dei sistemi di protezione sociale, 17 Stati membri sulla riforma dei regimi pensionistici e cinque sulla sanità e l'assistenza a lungo termine. Inoltre, le raccomandazioni rivolte a gran parte degli Stati membri riguardavano l'istruzione, la formazione e le politiche attive del mercato del lavoro, con la richiesta, in molti casi, di migliorare la qualità, la copertura e l'efficacia dei servizi individuali per l'impiego.

Tali indirizzi si sono accentuati nel 2013, quando 11 Stati membri hanno ricevuto RSP sull'inclusione sociale e la riduzione della povertà, in tre casi in concomitanza con una procedura per gli squilibri macroeconomici. 15 RSP vertevano sui regimi pensionistici e 16 sulla sanità e sull'assistenza a lungo termine, con enfasi esplicita sulla necessità di garantirne l'adeguatezza e l'accessibilità, specie nel testo descrittivo (basato sui Documenti di lavoro dei Servizi della Commissione, generalmente più dettagliati). Nove Stati membri hanno ricevuto la raccomandazione di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei sistemi di

protezione sociale e, ancora una volta, alla maggior parte degli Stati è stato raccomandato di adottare provvedimenti per l'istruzione, la formazione e le politiche attive del mercato del lavoro.

Nel 2014 la portata sociale delle RSP è ulteriormente cresciuta. 12 Stati membri hanno ricevuto raccomandazioni concernenti la povertà e l'inclusione sociale, mentre 19 Stati membri sono stati esortati a intervenire sulla sanità e/o i regimi pensionistici. In quest'ultimo caso, la comunicazione di accompagnamento della Commissione sottolineava che le riforme dovevano essere mirate a garantire che tali regimi «rimangano socialmente adeguati» e «conseguano l'obiettivo di assicurare a tutti l'accesso a cure di qualità», oltre a essere efficienti sotto il profilo dei costi e sostenibili sul piano finanziario (European Commission 2014a, 8-10). Chiaramente, come negli anni precedenti, non tutte le RSP incentrate su questioni sociali e occupazionali sono da considerarsi «a orientamento sociale», e una serie di paesi ha continuato a ricevere raccomandazioni riguardanti la riforma del sistema di determinazione dei salari allo scopo di riflettere meglio gli sviluppi della produttività a livello aziendale e settoriale (sei Stati membri), la riforma dei sistemi di tutela dell'occupazione (due Stati membri), il rafforzamento degli obblighi di ricerca di lavoro per l'accesso all'indennità di disoccupazione (uno Stato membro).

Raccomandazioni di questo genere sono state tuttavia messe in secondo piano da RSP di gran lunga più numerose con richieste di altro genere: migliorare i sistemi di istruzione, formazione e attivazione (gran parte degli Stati membri); ridurre la dispersione scolastica (otto Stati membri); rafforzare le competenze (12 Stati membri); applicare la garanzia per i giovani (otto Stati membri) e migliorare i risultati scolastici e l'accesso al mercato del lavoro per i gruppi svantaggiati, in particolare per i soggetti provenienti da contesti Rom o migratori (sette Stati membri); incrementare la disponibilità, l'accessibilità e la qualità delle strutture per l'infanzia (nove Stati membri); promuovere l'occupabilità dei lavoratori anziani, per esempio sviluppando l'apprendimento permanente (11 Stati membri). A 11 Stati membri è stato raccomandato di garantire l'adeguatezza e la copertura delle prestazioni assistenziali e delle indennità di disoccupazione, mentre sei Stati membri sono stati esortati a migliorare l'accessibilità e la qualità dei servizi sociali pubblici, in particolare quelli rivolti ai cittadini a basso reddito.

3. LA SOCIALIZZAZIONE DEL SEMESTRE EUROPEO: LE PROCEDURE DI GOVERNANCE

Il sostanziale riorientamento del semestre europeo verso una posizione politica più equilibrata sul piano sociale avutosi dal 2011 al 2014 si è accompagnato a cambiamenti organizzativi e procedurali che hanno conferito un ruolo più forte nella governance agli attori della politica sociale e occupazionale.

3.1. *L'elaborazione delle Raccomandazioni specifiche per paese: un processo più collaborativo*

Come spiegato dagli intervistati nel 2014, la progressiva apertura delle RSP alle questioni sociali è il risultato di un processo di redazione sempre più collaborativo all'interno della Commissione. Il lavoro preparatorio alla base delle RSP viene curato dai Country Team, guidati dal Segretariato generale (SG), e prevede contributi di tipo *bottom-up* da parte dei

desk officers e affiancamento delle unità di orientamento strategico orizzontali di diverse Direzioni generali, tra cui la DG Salute e consumatori (SANCO), la DG Istruzione e cultura (EAC), la DG Imprese e industria (ENTR) e la DG Giustizia (JUST), se competenti, assieme alle DG Affari economici e finanziari (ECFIN), Occupazione, affari sociali e inclusione (EMPL) e Fiscalità e unione doganale (TAXUD), le tre «principali». Benché sia la DG ECFIN a «impugnare la penna», la redazione dei Documenti di lavoro dei Servizi della Commissione, cioè la base delle RSP, è un «esercizio collegiale», a partire dai contributi scritti di tutte le DG coinvolte e sottoposto al vaglio dei Country Team. Solo gli esami approfonditi nell'ambito della PSM vengono elaborati autonomamente dall'ECFIN e poi fatti circolare nelle altre DG per eventuali commenti. Le RSP sono redatte dai responsabili del Country Team, che attingono «alle informazioni, alle idee e, in qualche caso, alle formulazioni» proposte dalle varie DG, e vengono esaminate dai direttori delle quattro DG principali (SG, ECFIN, EMPL e TAXUD) prima di essere sottoposte all'approvazione del collegio dei commissari al completo, che in numerosi casi apporta delle modifiche finali.

Gli intervistati erano concordi nell'affermare che il processo di elaborazione delle RSP è diventato via via più consultivo e «basato sul supporto dei dati». Come ha spiegato il responsabile di un Country Team, «in una RSP occorre fornire informazioni di supporto, che devono comparire nei Documenti di lavoro dei Servizi ed essere ben argomentate ... una RSP deve contenere numeri e dati precisi». Un funzionario della DG EMPL coinvolto nel processo ha sottolineato che l'attenzione ai dati e alle argomentazioni può essere funzionale a capovolgere una eventuale gerarchia implicita tra le unità partecipanti:

se si vuole argomentare una tesi, bisogna essere ben organizzati e ben preparati. La DG X o Z non può presentare una proposta di raccomandazione per determinate motivazioni ideologiche e, in caso di obiezioni, dimostrarsi incapace di giustificare il proprio operato. Quest'enfasi sull'obiettività e sulla presentazione di dati e cifre per giustificare le proposte è l'elemento più importante; di conseguenza, la DG X o Z non può spingere determinate raccomandazioni solo per una questione di status. Sono i dati a essere decisivi.

Come esempio significativo, questo funzionario cita le RSP del 2014 sull'attuazione della garanzia per i giovani: la DG EMPL è riuscita a farle approvare sulla scorta dei dati tratti dai Documenti di lavoro dei Servizi e dai Country Team, nonostante l'opposizione iniziale della DG ECFIN e del SG.

La centralità di dati e argomentazioni nell'elaborazione delle RSP ha indotto i Servizi della Commissione coinvolti a migliorare le capacità di ricerca e analisi. Il SG svolge un ruolo sempre più importante, attraverso i Country Team, nel coordinamento delle missioni di informazione settoriali, e ha intensificato la condivisione di informazioni e punti di vista con gli Stati membri portando il numero di incontri bilaterali a quattro o cinque all'anno. In particolare, negli ultimi anni la DG EMPL ha significativamente ampliato le proprie capacità analitiche, per esempio potenziando il lavoro sugli indicatori sociali e occupazionali, rendendo più operative le schede tematiche e introducendo grafici radar per studiare l'efficienza e l'efficacia dei regimi di protezione sociale, con l'obiettivo di partecipare al processo «in condizioni di parità con la DG ECFIN», che è a sua volta diventata «un servizio molto più competente di quanto non fosse, grazie all'autorizzazione di un'ondata di assunzioni» per il primo semestre europeo. Questa ricerca a tutto campo per una maggiore consapevolezza della situazione corrente negli Stati membri ha anche determi-

nato una «efficace interazione» tra il lavoro di analisi svolto dalla Commissione per la redazione delle RSP e le operazioni di sorveglianza multilaterale sull'attuazione delle RSP, condotti dall'EMCO e dal CPS (esaminati nella sezione 3.4), che vengono seguiti sempre di più dai funzionari della DG EMPL ma anche del SG e, in alcuni casi, dell'ECFIN, della SANCO e delle altre DG interessate.

3.2. *Il Metodo aperto di coordinamento acquista nuovo slancio*

Gli altri principali sviluppi che hanno rafforzato il ruolo degli attori della politica sociale e occupazionale nel semestre europeo sono stati determinati più dal Consiglio EPSCO e, in particolare, dai Comitati preparatori, che dalla Commissione. Il primo è stato l'iniziativa, assunta nel 2011 dai rappresentanti degli Stati membri all'interno del CPS e successivamente appoggiata dall'EPSCO, di «dare nuovo slancio» al Metodo aperto di coordinamento in relazione alla protezione e all'integrazione sociale nel quadro della strategia Europa 2020. Gli Stati membri sono stati esortati a redigere regolarmente un National Social Report (NSR), sviluppato in «stretta collaborazione» con gli *stakeholders* della società civile e le autorità subnazionali, da presentare assieme al piano nazionale di riforma. I NSR elaborati nel 2014 da 19 Stati membri sono stati generalmente più corposi, standardizzati e consistenti rispetto alla prima volta. Il CPS è diventato responsabile della realizzazione di un *Social Europe Report* annuale, che sostituisce il precedente *Joint Social Report*, in una veste più incisiva e di facile lettura, riprendendone le caratteristiche fondamentali: i messaggi politici chiave, il profilo dei paesi e un'analisi approfondita delle tendenze sociali in atto nell'Unione Europea (Social Protection Committee 2014a).

3.3. *L'estensione del monitoraggio delle politiche sociali e occupazionali*

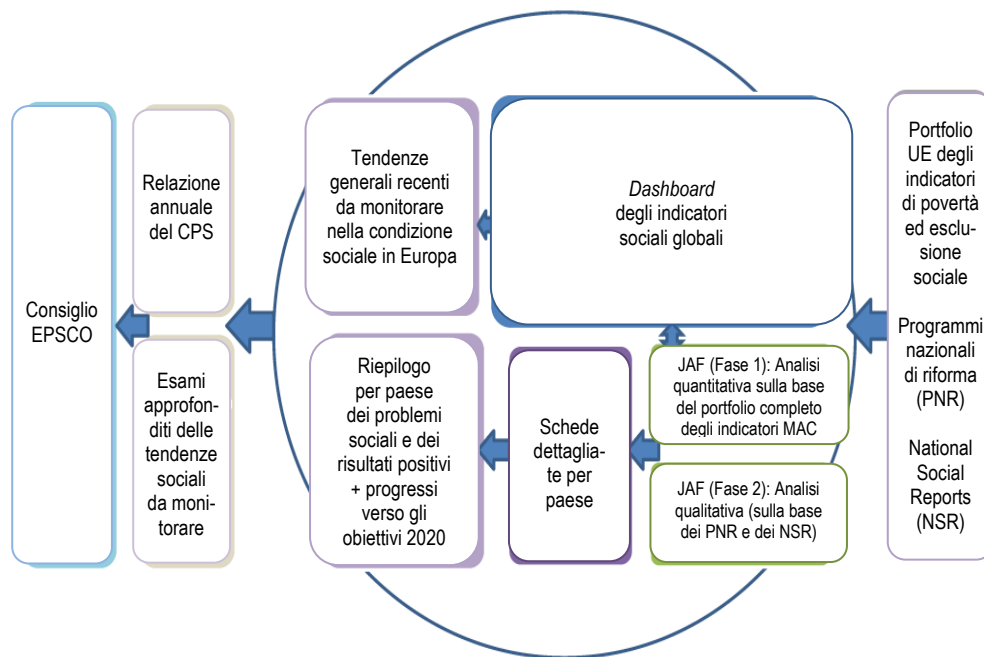
Oltre ad assumere la responsabilità primaria per la prosecuzione del MAC sociale, il CPS si è affermato, al fianco dell'EMCO, del Comitato di politica economica (CPE) e del Comitato economico e finanziario (CEF), come un protagonista importante nel processo di monitoraggio, verifica e valutazione delle riforme nazionali nell'ambito del semestre europeo.

Su richiesta del Consiglio EPSCO, l'EMCO e il CPS hanno elaborato un quadro di valutazione comune (Joint Assessment Framework – JAF) per Europa 2020 per il monitoraggio degli orientamenti per l'occupazione (cfr. Vanhercke 2013, 109). I risultati prodotti dal JAF, a loro volta, alimentano il monitoraggio dei risultati in materia di occupazione (EPM) e dei risultati in materia di protezione sociale (SPPM), messi a punto dai due Comitati su richiesta dell'EPSCO e del Consiglio europeo. L'SPPM evidenzia tendenze sociali comuni «da tenere sotto controllo» quando, in un numero significativo di paesi, gli indicatori vanno in una direzione diversa rispetto agli obiettivi e alle linee guida della strategia Europa 2020 (SPC Indicators Sub-Group 2012). Per una rappresentazione grafica dell'SPPM si rimanda alla figura 2. Nel 2013, il Sottogruppo indicatori del CPS ha elaborato, in collaborazione con il gruppo Sanità pubblica del Consiglio a livello di alti funzionari (WPPHSL), un quadro di valutazione comune (JAF) nell'ambito della sanità che completasse quello esistente in materia di occupazione, inclusione sociale e pensioni.

Sia l'EMCO sia il CPS si sono impegnati a utilizzare il JAF, l'EPM e l'SPPM come strumenti analitici che fungano da fondamento per le attività di sorveglianza multilaterale

e da ausilio agli Stati membri allo scopo di stabilire le priorità in fatto di riforme, individuare le buone pratiche, stimolare l'apprendimento reciproco e alimentare un più ampio dibattito politico all'interno dell'UE. Come vedremo, tali strumenti rappresentano anche un importante punto di riferimento per il dibattito all'interno dei Comitati sugli emendamenti alle proposte di RSP della Commissione.

Figura 2 – Monitoraggio dei risultati in materia di protezione sociale



Fonte: Comitato per la protezione sociale

Infine, in risposta al confronto sulla «Dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria» avviato nel 2013 dal presidente del Consiglio europeo (President of the European Council 2013; Irish Presidency of the EU 2012), il CPS e l'EMCO hanno messo a punto, su richiesta della Commissione e del Consiglio EPSCO, un nuovo «quadro di valutazione degli indicatori sociali e occupazionali chiave», uno «strumento analitico che consenta di individuare meglio e più tempestivamente i principali problemi a livello sociale e occupazionale, particolarmente quelli che rischiano di produrre effetti oltre i confini nazionali». Questo quadro di valutazione, voluto come complemento del JAF, dell'EPM e dell'SPPM, comprende attualmente cinque indicatori¹ ed è stato incluso tanto nella Relazione comune sull'occupazione 2014 quanto nella comunicazione della Commissione sulle RSP (European Commission 2013b, 6; Social Protection Committee 2014a).

¹ Gli indicatori sono il livello di disoccupazione e i relativi mutamenti, il tasso di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione (NEET), il reddito disponibile lordo reale delle famiglie, il tasso di persone in età lavorativa a rischio di povertà e le disuguaglianze (rapporto S80/S20).

Parallelamente al nuovo quadro di valutazione degli indicatori sociali e occupazionali, di propria iniziativa la Commissione ha deciso di aggiungere una serie di indicatori sociali e occupazionali complementari a quelli già impiegati nella Relazione sul meccanismo di allerta e negli esami approfonditi della PSM per «rappresentare meglio le implicazioni sociali degli squilibri macroeconomici» e «migliorare l'architettura delle politiche raccomandate ai paesi impegnati nell'aggiustamento macroeconomico» (European Commission 2013b, 4-5). La Relazione 2014 sul meccanismo di allerta prevedeva nove indicatori complementari nuovi, in gran parte relativi ai livelli assoluti e alle variazioni nell'arco dei tre anni precedenti: variazione in percentuale su base annua della disoccupazione; tasso di attività (15-64 anni); tasso di disoccupazione di lunga durata; tasso di disoccupazione giovanile; tasso di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione; percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale; tasso delle persone a rischio di povertà; tasso delle persone esposte a grave deprivazione materiale; tasso delle persone che vivono in famiglie a bassissima intensità di lavoro (European Commission 2013c, table A.3).

3.4. L'intensificarsi della sorveglianza multilaterale e della valutazione paritetica

Questo più ampio monitoraggio delle politiche sociali e occupazionali è andato di pari passo con un significativo intensificarsi della sorveglianza multilaterale e delle valutazioni paritetiche all'interno dell'EMCO e del CPS, in risposta a richieste successive del Consiglio EPSCO. A partire dal 2011, l'EMCO ha sistematicamente tentato di approfondire e rafforzare la sorveglianza multilaterale sull'attuazione degli impegni di riforma assunti dagli Stati membri in materia di politiche occupazionali. A detta di tutti gli intervistati, all'interno del Comitato la sorveglianza multilaterale è diventata progressivamente più critica, più mirata e più circostanziata (interviste 2012-2014). I lavori dell'EMCO prendono avvio in autunno con una valutazione delle RSP dell'anno precedente, raggruppate tematicamente per facilitare il dibattito e il confronto orizzontale tra Stati membri. Le valutazioni si inquadrano in una serie di documenti di riferimento tematici e per paese redatti dalla Commissione, dal Gruppo indicatori EMCO, dallo Stato membro sottoposto a valutazione e da un paese partecipante. Le conclusioni vengono formalmente adottate come posizione multilaterale dal Comitato al completo e poi integrate agli indicatori tratti dal JAF per elaborare l'elemento specifico per paese dell'EPM. Vengono inoltre comunicate al Consiglio (EMCO 2014a) e fungono da «base primaria di dati» nell'esame delle nuove proposte di RSP (EMCO 2013a).

Mentre fino al 2012 le valutazioni paritetiche del CPS si tenevano una volta all'anno ed erano incentrate (alquanto superficialmente) sui NSR, ora le attività di sorveglianza multilaterale si svolgono durante tutto l'anno, con valutazioni tematiche approfondite in autunno e valutazioni per paese incentrate sulle risposte attuative degli Stati membri alle RSP dell'anno precedente in primavera. Nel 2012 ai membri del CPS è stato chiesto se fossero pronti a dare un nuovo orientamento alla sorveglianza per paese, «meno descrittivo, più critico» e più analitico (Social Protection Committee 2012), un cambiamento che gli intervistati nel 2014 hanno confermato. Su materie in sovrapposizione, come il lavoro e la sanità, il CPS conduce le valutazioni per paese sull'attuazione delle RSP congiuntamente con l'EMCO e (a partire dal 2013) con il WPPHSL, ma non con il CPE e il CEF (punto che approfondiremo a seguire). Come nel caso dell'EMCO, le conclusioni delle valutazio-

ni per paese vengono riassunte in una relazione, che viene sottoposta al Consiglio e alimenta il confronto sulle nuove proposte di RSP (Social Protection Committee 2014b).

Le valutazioni tematiche del CPS sono mirate in particolare a promuovere l'apprendimento reciproco e stimolare il dibattito multilaterale su approcci promettenti a determinate sfide di politica, identificate come «tendenze comuni da tenere sotto controllo» nell'SPPM. I paesi che evidenziano risultati deboli in un'area specifica sono esortati ad analizzare le performance migliori ottenute da altri attraverso i documenti di riferimento preparati dalla Commissione, che forniscono un'analisi delle tendenze identificate sulla base dell'SPPM, del JAF e di altri indicatori nonché degli sviluppi politici recenti. Inoltre, le valutazioni tematiche comprendono un resoconto finale del lavoro svolto nel corso dell'anno nel contesto della sorveglianza multilaterale, volto ad ampliare le informazioni che alimentano il *Social Europe Report* annuale del CPS e altre relazioni specifiche su questioni come la povertà infantile, l'adeguatezza dei regimi pensionistici e l'assistenza a lungo termine (Social Protection Committee 2013a e 2014b; interviste 2014).

L'EMCO e il CPS sono palesemente alla ricerca di strategie per associare una sorveglianza multilaterale «più rigorosa» in materia di politiche sociali e occupazionali a maggiori opportunità di confronto e apprendimento reciproco (cfr. Vanhercke 2013, 111). Tanto i funzionari della Commissione quanto i membri dei Comitati considerano questo processo di vigilanza reciproca uno «strumento rivoluzionario», che rende meno «rilassato» e più incisivo lo scambio all'interno dei Comitati rispetto al passato, trasformando «il confronto bilaterale tra Stati membri e Commissione sulle RSP in un processo decisionale multilaterale» (interviste 2014; EMCO 2013a).

Forse la novità più interessante sul piano dell'apprendimento reciproco è data dalle valutazioni pilota *ex ante* condotte dal CPS sulle potenziali riforme sociali, un'iniziativa nata da una proposta della Commissione di coordinamento *ex ante* delle grandi riforme in materia di politica economica come passo successivo verso una «Unione economica e monetaria autentica e approfondita» (European Commission 2012, 15; 2013a). Il CPE ha accolto la proposta conducendo, nel 2013-14, in sette Stati membri, due esercizi pilota sulle riforme in una pluralità di settori di politica, tra cui il mercato del lavoro, il mercato di beni e servizi, l'energia e il regime fiscale. I dibattiti vertevano sui potenziali effetti di ricaduta delle misure proposte, che apparivano modesti; ciononostante, il Comitato è giunto alla conclusione che «il confronto sui grandi programmi di riforma rappresenta un utile esercizio di valutazione comparata per la condivisione delle migliori prassi, contribuisce a migliorare l'architettura complessiva dei provvedimenti e favorisce la convergenza delle riforme negli Stati membri» (Economic and Financial Committee Chair 2014).

A fronte di queste iniziative della Commissione e del CPE, nell'autunno del 2013 il CPS ha deciso di avviare un «test di fattibilità» del coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica sociale nel quadro del Metodo aperto di coordinamento. Cinque Stati membri (Cipro, Estonia, Italia, Slovenia e Romania) si sono offerti di presentare le riforme in programma in materia di reddito minimo, indennità per inabilità al lavoro, inclusione attiva, assistenza a lungo termine e regime pensionistico, rispettivamente. I paesi partecipanti sembrano aver molto apprezzato l'iniziativa, avendo potuto beneficiare di «riscontri basati sulle esperienze di altri Stati membri che avevano già attuato riforme analoghe», tra cui indicazioni su che cosa evitare e «suggerimenti concreti su come migliorare l'architettura delle riforme previste e lavorare per costruire il consenso attorno a scelte politiche

complesse». Data la difficoltà di individuare i potenziali effetti di ricaduta, come nel campo della politica economica, queste iniziative pilota *ex ante* «si sono rivelate un esercizio di apprendimento, più che di coordinamento», come dichiarato da un funzionario della Commissione che ha partecipato. Sulla scia dell'esperienza del CPS, nell'ottobre del 2014 anche l'EMCO ha condotto la sua prima valutazione pilota *ex ante* (interviste 2014; Social Protection Committee 2014c e 2013b; EMCO 2014c).

Parallelamente, l'EMCO e il CPS hanno continuato a organizzare un ampio programma di valutazioni paritetiche volontarie di buone prassi nazionali attraverso il Programma di apprendimento reciproco per la strategia europea per l'occupazione e il PROGRESS (Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale). Molte di esse sono state dedicate ai temi chiave della strategia Europa 2020, come la disoccupazione giovanile, la flessicurezza, il prolungamento della vita lavorativa, l'inclusione attiva, la povertà infantile, gli obiettivi nazionali di riduzione della povertà e il miglioramento dell'efficienza dei sistemi di protezione sociale (Jessoula *et al.* 2013). La DG Occupazione ha ora concordato con il CPS e l'EMCO che, nell'ambito del nuovo programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), la prossima tornata di valutazioni paritetiche sarà collegata molto più strettamente alle RSP e al confronto *ex ante* sulle riforme, con la possibilità di organizzare sessioni a beneficio degli Stati membri interessati a ricevere input più concreti da altri paesi sull'architettura delle riforme in programma (interviste 2014).

3.5. Il rafforzamento del ruolo degli attori della politica sociale e occupazionale

L'intensificarsi del monitoraggio, della sorveglianza multilaterale e delle valutazioni paritetiche ha a sua volta gettato le basi per un rafforzamento del ruolo dell'EMCO e del CPS nel processo di approvazione delle raccomandazioni per paese, momento cruciale del semestre europeo. Nel primo semestre europeo del 2011, il CPS e, più in generale, i ministri degli Affari sociali erano stati in larga parte esclusi dall'esame e dall'adozione delle RSP.

A partire dal 2012, però, gli attori sociali hanno cominciato ad acquistare maggiore influenza, valendosi delle competenze acquisite attraverso le più ampie attività di monitoraggio, sorveglianza reciproca e valutazione paritetica descritte sopra e sfidando politicamente la capacità decisionale degli attori di politica economica sulle questioni sociali all'interno del Consiglio (cfr. Vanhercke 2013).

Le richieste sempre più pressanti di riequilibrare il semestre europeo e modificarne le procedure di governance hanno acquistato ulteriore slancio e importanza politica nel 2013, nell'ambito del dibattito sulla dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria avviato dal presidente del Consiglio europeo. In risposta a un'iniziativa di Herman van Rompuy, nel mese di maggio i ministri europei del Lavoro e degli affari sociali hanno rilasciato una dichiarazione inequivocabile sulla dimensione sociale di «un'Unione economica e monetaria autentica». I ministri EPSCO hanno invocato un rafforzamento del ruolo di governance della strategia europea per l'occupazione (EES) e del MAC sociale, definito «lo strumento primario per il coordinamento delle politiche sociali», in aggiunta agli orientamenti per l'occupazione, gli strumenti di monitoraggio, le valutazioni paritetiche e le procedure di sorveglianza multilaterale sviluppate in seno all'EMCO. I ministri del CPS hanno chiesto che fossero elaborati meccanismi volti ad agevolare «un'interazione più

efficace» tra le formazioni consiliari coinvolte, in particolare l'ECOFIN e l'EPSCO, «soprattutto per quanto concerne l'adozione e l'esame dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese» (EU Ministers of Employment and Social Affairs 2013).

3.6. *Verso una revisione del quadro procedurale per il semestre europeo*

Le accese dispute sull'organizzazione del secondo semestre europeo hanno determinato una sostanziale revisione del quadro procedurale per il ciclo del 2013. La Presidenza irlandese, responsabile di guidare il processo nella primavera di quell'anno, ha profuso notevoli sforzi per garantire che le procedure di esame e modifica delle RSP fossero basate su una più chiara ripartizione delle responsabilità e su una maggiore collaborazione tra i vari Comitati e le formazioni consiliari nelle aree di sovrapposizione delle competenze (Irish Presidency of the EU 2012).

Il CPS ha presentato i risultati delle verifiche condotte sull'attuazione delle RSP 2012 relative ai regimi pensionistici a una riunione di supplenti del CEF e ha partecipato a una riunione congiunta con il CPE e l'EMCO per definire gli emendamenti alle RSP 2013 su questioni di responsabilità trasversale (pensioni, sanità e aspetti occupazionali legati all'inclusione sociale). Diversamente da quanto accaduto nel 2012, i pareri del CPS e dell'EMCO sulle RSP sembrano essere stati ascoltati e la collaborazione con il CPE e il CEF è stata generalmente molto più efficace rispetto all'anno precedente (Social Protection Committee 2013c; EMCO 2013b; interviste 2013).

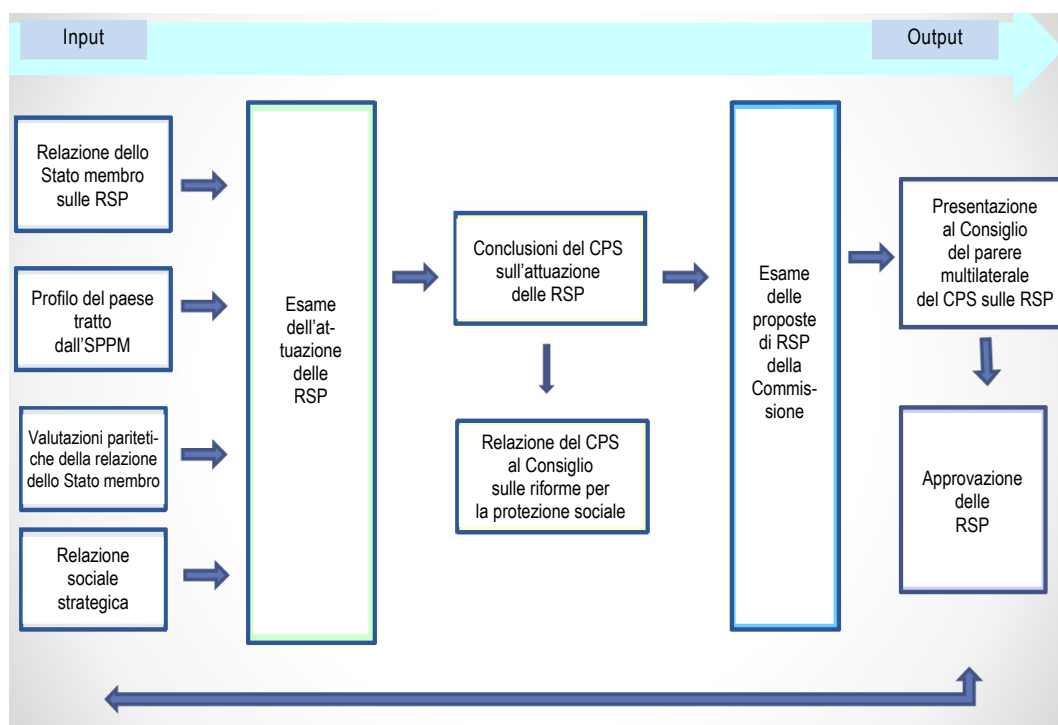
Questo quadro procedurale rivisto per il semestre europeo poggiava su processi decisionali e metodi di lavoro diversi tanto tra i Comitati coinvolti quanto al loro interno. In tutti i casi, gli emendamenti alle RSP dovevano essere sostenuti da un voto a maggioranza qualificata (VMQ), funzionale a vagliare il consenso degli Stati membri, ed essere motivati dai risultati delle verifiche di sorveglianza multilaterale condotte internamente.

Poiché in passato l'EMCO e il CPS avevano operato sulla base di decisioni adottate all'unanimità e, occasionalmente, con voto a maggioranza semplice, l'adozione del VMQ per gli emendamenti alle RSP (rispettivamente, nel 2012 e nel 2013) ha rappresentato un'importante svolta procedurale per entrambi i Comitati. L'adozione del VMQ implica che «eventuali modifiche concordate ... possono essere difese con forza dalla Presidenza nel Consiglio» (EMCO 2013a). Analogamente, il VMQ rinsalda la posizione dei due Comitati nelle negoziazioni con il CPE (che si avvale di questa stessa procedura in relazione alle RSP) e con la Commissione, che, come già evidenziato, si è opposta in via di principio a modifiche sostanziali alle raccomandazioni di politica. Il voto all'interno dei Comitati sugli emendamenti proposti può essere dunque considerato un meccanismo istituzionale che obbliga la Commissione a decidere sulle RSP in maniera multilaterale con i rappresentanti degli Stati membri, che si dimostrano in grado di raggiungere una maggioranza qualificata inversa.

La sorveglianza multilaterale all'interno dei Comitati è altrettanto essenziale nelle procedure di esame ed emendamento delle RSP. Solo le questioni discusse approfonditamente dagli Stati membri durante il processo di sorveglianza multilaterale hanno qualche probabilità di ottenere il voto a maggioranza qualificata all'interno dei Comitati. Sia l'EMCO sia il CPS attingono profusamente ai risultati degli esami di sorveglianza multilaterale nelle negoziazioni con il CPE e il CEF, oltre che con la Commissione, per l'adozione o la bocciatura degli emendamenti alle RSP. Quanto più sono precisi e dettagliati i dati sulle sfide

interne e sull'attuazione delle RSP forniti dai Comitati, tanto maggiori sono le probabilità che gli emendamenti proposti siano accettati, soprattutto in ambiti nei quali il CEF non opera valutazioni per paese autonome, per esempio le pensioni (interviste 2013-2014). Poiché, secondo il principio del semestre europeo «rispetta o spiega», il Consiglio è tenuto a motivare per iscritto le modifiche alle raccomandazioni della Commissione, entrambi i Comitati fanno esplicito riferimento agli esami di vigilanza reciproca nelle relazioni formali che motivano gli emendamenti proposti (Council of the EU 2012, 2013 e 2014b). Nella figura 3 è riportata una rappresentazione grafica del processo di verifica ed emendamento delle raccomandazioni per paese all'interno del CPS.

Figura 3 – Il riesame delle RSP all'interno del CPS



Fonte: Comitato per la protezione sociale

Nel 2014 la Presidenza greca si è strettamente attenuta ai piani messi a punto l'anno precedente dalla Presidenza irlandese per l'organizzazione del semestre europeo. In genere, questi sembrano aver funzionato relativamente bene, con una sola eccezione importante, ovvero la necessità di condurre l'esame finale delle proposte di RSP della Commissione in tempi molto stretti². Prima di una riunione congiunta con l'EMCO e il CPE nel mese di giugno, il CPS ha esaminato e votato a maggioranza qualificata inversa gli emendamenti

² Per via delle elezioni del Parlamento europeo, il lasso di tempo tra la pubblicazione e l'approvazione delle RSP si è ridotto da tre a due settimane. Di conseguenza, i Comitati hanno avuto solo pochi giorni a disposizione per analizzare le proposte di RSP prima delle valutazioni formali, una riduzione dei tempi che ha penalizzato il coordinamento tra l'EMCO e il CPS nonché tra le delegazioni nazionali.

proposti alle RSP in ambito sociale. Al momento della riunione congiunta, però, il voto su cinque raccomandazioni per paese (due sui regimi pensionistici, Repubblica Ceca e Polonia; due sulla sanità, Bulgaria e Malta; una sull'edilizia sociale, Paesi Bassi) è stato diverso da quanto concordato (probabilmente perché alcune delegazioni nazionali sono state richiamate dai rispettivi ministri delle Finanze o per l'assenza di qualche delegato durante le procedure di voto, visto che, secondo le regole del VMQ, l'astensione vale come voto contrario agli emendamenti proposti). Siccome CEF e CPE non ne riconoscono formalmente il diritto legale a partecipare agli emendamenti delle RSP (che vengono adottati in conformità con gli artt. 12 e 148 sugli orientamenti per le politiche economiche e per l'occupazione del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), il CPS ha scelto di sottoporre al Consiglio il proprio parere sulle «raccomandazioni che rientrano nelle competenze dei ministri responsabili per le questioni legate alla protezione sociale, a prescindere dalla base giuridica proposta», anziché appoggiare il risultato della riunione congiunta (denominata riunione EPSCO-ECOFIN dall'EMCO e riunione EMCO-CPE dal CPE).

Si è così avviato uno scambio pubblico di lettere tra i presidenti del CPS e dell'EMCO e il Consiglio; il presidente del CPS difendeva gli emendamenti proposti dal suo Comitato sulla base di motivi sostanziali, mentre il presidente dell'EMCO sottolineava che le riunioni congiunte sono «l'unico metodo applicabile ed efficace per approdare a decisioni congiunte di compromesso dei Comitati ECOFIN ed EPSCO e, pertanto, favoriscono un dibattito significativo in entrambe le formazioni consiliari», invitando entrambe le parti a non metterle in discussione. La Presidenza greca ha appoggiato la posizione dell'EMCO e il parere della riunione congiunta è stato adottato sia dal Consiglio EPSCO sia dal Consiglio ECOFIN; Polonia e Repubblica Ceca hanno comunque sottoposto i propri emendamenti in relazione ai regimi pensionistici al Consiglio, che li ha bocciati. La conclusione ovvia di questa sconfitta donchisciottesca, per questioni di principio, è che almeno per il momento il CPS può sperare nell'approvazione degli emendamenti alle RSP in materia sociale solo collaborando con l'EMCO e argomentando efficacemente le proprie proposte nelle riunioni congiunte (quale che sia la denominazione) con il CPE e il CEF, anziché tentando di andare avanti autonomamente (Council of the EU 2014a; interviste 2014).

3.7. Gli emendamenti alle raccomandazioni per paese

La revisione del sistema procedurale per l'esame e l'adozione delle RSP ha determinato un impatto significativo sulla frequenza degli emendamenti. Secondo una fonte ben informata dell'EMCO, nel 2012 gli emendamenti proposti alle politiche sociali e occupazionali avevano non più del 10 per cento di probabilità di essere approvati. Nel 2013, invece, secondo le stime degli intervistati operanti all'interno dell'EMCO e del CPS, un terzo di tutti gli emendamenti proposti alle raccomandazioni per paese sono stati accolti senza obiezioni da parte della Commissione, mentre la percentuale di approvazione degli emendamenti contestati (illustrati nella relazione annuale del Consiglio «rispetta o spiega») ha raggiunto il 50 per cento. Nel 2013 ci sono stati 14 emendamenti non consensuali alle RSP e, di questi, 10 riguardavano questioni sociali e occupazionali, mentre nel 2012 gli emendamenti sono stati 11 in totale, di cui otto su questioni sociali e occupazionali (calcoli nostri sulla base di Council of the EU 2012 e 2013).

Gran parte degli emendamenti verteva su aspetti specifici e mirava a una migliore contestualizzazione delle singole RSP in rapporto alle sfide e alle misure di riforma dello Stato

membro, sulla base dei dati tratti dal riesame di sorveglianza multilaterale. Talvolta, tuttavia, sono stati approvati anche emendamenti «orizzontali» alle RSP indirizzate a più Stati membri: l'esempio più calzante relativo al 2013 è la riforma dei regimi pensionistici, punto critico che aveva già scatenato il conflitto tra il CPS, la Commissione e gli attori di politica economica l'anno precedente. La richiesta di «collegare l'età pensionabile stabilita per legge all'aspettativa di vita» rivolta a otto Stati membri (Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Spagna, Finlandia, Francia, Lussemburgo e Malta) è stata sostituita dalla raccomandazione di «aumentare l'età pensionabile effettiva». Il testo «rispetta o spiega» evidenziava quanto fosse importante lasciare agli Stati membri la libertà di scegliere tra percorsi alternativi per raggiungere l'obiettivo: «si è riconosciuto che esistono diverse strategie per aumentare l'età pensionabile effettiva e affrontare le sfide legate ai regimi pensionistici e alla sostenibilità delle finanze pubbliche. Il testo iniziale della Commissione, incentrato esclusivamente sull'aumento dell'età pensionabile (prevista per legge) era troppo prescrittivo e limitante» (Council of the EU 2013).

A seguito di queste esperienze, la relazione di sintesi del semestre europeo a cura della Presidenza del Consiglio lituana raccomandava nello specifico che:

la Commissione continui a rafforzare il dialogo con gli Stati membri allorché elabora le proposte di RSP, condividendo l'analisi a queste sottostante e adoperandosi ulteriormente per giungere a raccomandazioni basate su dati comprovati;

la Commissione assicuri che le proposte di RSP siano sufficientemente precise quanto ai risultati delle politiche, ma non troppo prescrittive quanto alle misure delle politiche in modo da lasciare spazio al dialogo sociale e, più in generale, alla titolarità nazionale; le raccomandazioni più particolareggiate possono recare esempi di buone pratiche. La formulazione dovrebbe anche riconoscere gli sforzi già intrapresi dagli Stati membri e rispecchiare l'orizzonte temporale per l'attuazione delle RSP. (Lithuanian Presidency of the EU 2013)

Sebbene il CPS non abbia ottenuto l'approvazione di alcuni dei propri emendamenti alle RSP del 2014, il riesame non consensuale delle questioni sociali e occupazionali è proseguito evidenziando livelli analoghi all'anno precedente, con 10 su 11 emendamenti approvati nonostante il parere contrario della Commissione. Sei di questi riguardavano RSP in materia di pensioni: la Commissione aveva confermato la raccomandazione dell'anno precedente che gli Stati membri allineassero l'età pensionabile prevista per legge alla più lunga aspettativa di vita, mentre il Consiglio ha appoggiato la proposta del CPS, secondo la quale esistono diverse strategie per affrontare il nodo delle pensioni, e in particolare l'innalzamento dell'età pensionabile, una priorità urgente nei paesi in questione. Tra gli altri emendamenti significativi figurano l'aggiunta di una raccomandazione rivolta alla Slovenia sulla necessità di garantire l'adeguatezza e la sostenibilità del regime pensionistico e, nel caso del Portogallo, la sostituzione della raccomandazione di innalzare la soglia del piano nazionale per il reddito minimo con quella di assicurare un'adeguata copertura dell'assistenza sociale, compresi i redditi minimi, e un'attivazione efficace dei beneficiari delle indennità. Gli emendamenti alle RSP in materia di occupazione erano mirati a contestualizzare meglio le raccomandazioni affinché tenessero conto delle condizioni specifiche degli Stati membri e delle misure di riforma in atto, sulla base dei dati tratti dalla sorveglianza multilaterale dell'EMCO (Council of the EU 2014b; interviste 2014).

4. DISCUSSIONE E CONCLUSIONI

Per concludere, torniamo alle tre serie di interrogativi sulla natura e le dinamiche dell'architettura europea emergente di governance socio-economica proposte in apertura.

4.1. *Europa economica o Europa sociale?*

Per quanto concerne il primo insieme di domande sul coordinamento delle politiche sociali ed economiche, secondo l'ipotesi centrale del presente articolo, a partire dal 2011 e nell'arco degli ultimi tre anni si è avuta una progressiva «socializzazione» del semestre europeo, documentata nelle sezioni precedenti. Tale evoluzione è tangibile sul piano degli orientamenti sostanziali delle politiche, in termini di enfasi crescente sugli obiettivi sociali nelle priorità europee (come definite nell'Analisi annuale della crescita redatta dalla Commissione e in altri documenti ufficiali) e, in particolare, nelle RSP. Di anno in anno, la portata e le ambizioni sociali delle RSP si sono accresciute notevolmente, ponendo sempre più in evidenza la necessità di garantire l'adeguatezza, l'accessibilità e l'efficacia del sistema di previdenza sociale, del regime pensionistico e della sanità, di lottare contro la povertà e l'esclusione sociale su una pluralità di livelli nonché di migliorare i servizi di istruzione, formazione e attivazione. Resta il fatto che alla portata e all'importanza crescenti delle RSP a orientamento sociale continuano a fare da contrappeso altre imperiose raccomandazioni sul consolidamento fiscale, conformemente al Patto di stabilità e crescita.

La progressiva socializzazione del semestre europeo è evidente anche sul piano delle procedure di governance: gli attori della politica sociale e occupazionale, in particolare l'EMCO e il CPS, ma anche la DG EMPL e il Consiglio EPSCO, hanno assunto un ruolo più importante nel monitoraggio, nell'esame e nella modifica delle RSP. Non sono certo terminate le battaglie sulle competenze con gli attori della politica economica (CEF, CPE, DG ECFIN, ECOFIN) rispetto alle materie in sovrapposizione e, in particolare, alle questioni legate al Patto di stabilità e alla procedura per gli squilibri macroeconomici. Tuttavia, grazie al quadro procedurale rivisto per il semestre europeo introdotto nel 2013 e alla approfondita conoscenza della situazione degli Stati membri, acquisita attraverso l'intensificarsi del monitoraggio, della sorveglianza multilaterale e delle valutazioni paritetiche, l'EMCO e il CPS hanno potuto partecipare ai momenti chiave del processo illustrando il proprio parere e ottenendo emendamenti alle proposte di RSP della Commissione su questioni più e meno importanti, a condizione di lavorare insieme e argomentare efficacemente le proposte nelle riunioni congiunte con le controparti vicine all'ECOFIN. L'esempio delle RSP in materia di regime pensionistico, analizzato nel dettaglio nelle sezioni precedenti, è indicativo tanto delle opportunità quanto dei vincoli relativi agli emendamenti.

Oltre a ritagliarsi un ruolo nel processo del semestre europeo, il CPS ha impiegato efficacemente la base di conoscenze, gli strumenti di governance e i metodi di lavoro sviluppati attraverso il MAC sociale per diventare parte attiva nel monitoraggio e nella valutazione dei risultati nazionali rispetto agli obiettivi e agli indicatori sociali comuni dell'UE, che vanno oltre gli obiettivi di lotta alla povertà della strategia Europa 2020 e gli orientamenti per l'inclusione sociale. I rappresentanti degli Stati membri appartenenti al Comitato hanno così sfruttato la flessibilità del MAC sociale come processo volontario per attuare iniziative autonome di bilancio sociale, a livello nazionale ed europeo, relative ai tre elementi di politica principali (inclusione, regimi pensionistici, sanità e assistenza a lun-

go termine). Hanno inoltre assunto una posizione di primo piano nella messa a punto della valutazione *ex ante* delle riforme sociali più cruciali, considerata oggi dalla DG EMPL il passo più importante da muovere per approfondire il dibattito sulle politiche, la valutazione paritetica e l'apprendimento reciproco durante il semestre europeo (interviste 2014).

Gli intervistati hanno espresso posizioni più ambivalenti rispetto ai nuovi strumenti di monitoraggio introdotti dopo il confronto che si è avuto all'interno dell'UE sul rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria. Il Consiglio europeo del dicembre 2013 ha approvato l'integrazione di un quadro di valutazione degli indicatori sociali e occupazionali chiave nelle attività del semestre europeo 2014. Tuttavia, mentre l'EPSCO e la Commissione ne auspicavano l'applicazione come sistema di allarme preventivo, analogamente alla procedura per gli squilibri macroeconomici, per segnalare «gravi squilibri occupazionali e sociali ... che potrebbero minacciare la stabilità dell'Unione economica e monetaria», il Consiglio europeo ha concluso che «l'impiego di questo più ampio insieme di indicatori ha il solo scopo di favorire una più ampia comprensione degli sviluppi sociali» (Council of the EU 2013, par. 38-39; EU Ministers of Employment and Social Affairs 2013; European Commission 2013b). Data l'intensa battaglia politica conclusasi con l'approvazione del quadro di valutazione, gli intervistati di alto livello gerarchico si interrogavano sulla reale importanza del risultato ottenuto; inoltre, la prima introduzione dei nuovi indicatori nella comunicazione della Commissione sulle RSP 2014 è stata accolta alquanto criticamente dalle ONG operanti nel sociale, dai sindacati e dagli euro-parlamentari (Euractiv 2014a e 2014b).

I nostri intervistati mostravano un'analogia disparità di opinioni rispetto agli indicatori sociali complementari previsti nella procedura per gli squilibri macroeconomici. Come altri indicatori complementari utilizzati nella medesima procedura, questi non prevedono soglie di alcun genere e costituiscono essenzialmente uno strumento per analizzare la situazione negli Stati membri da sottoporre a esame approfondito e valutare le conseguenze sul piano sociale delle misure correttive proposte.

Un persistente punto debole dell'architettura di governance socio-economica in evoluzione dell'UE è il coinvolgimento limitato degli *stakeholders* non governativi, tanto a livello europeo quanto su scala nazionale. Al momento né i partner sociali né le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo significativo durante il semestre europeo, benché sia la Commissione sia il Consiglio EPSCO abbiano invocato un rafforzamento del dialogo sociale e l'EMCO si riunisca periodicamente con le parti sociali europee e pianifichi un coinvolgimento dei Segretariati nelle valutazioni tematiche (EMCO 2014c). A livello nazionale, la redazione dei Rapporti sociali (NSR) volontari non è stata sufficiente a compensare la partecipazione molto limitata della società civile e degli attori subnazionali all'elaborazione dei programmi nazionali di riforma (Committee of the Regions 2014). Anche sotto questo profilo, però, si evidenziano segnali di cambiamento: il nuovo Regolamento sui Fondi strutturali, entrato in vigore nel 2013, stanziava il 20 per cento dei finanziamenti del Fondo sociale europeo (FSE) per «la promozione dell'inclusione sociale e la lotta alla povertà», subordinando l'accesso a tali risorse all'adozione di un «quadro strategico nazionale per la riduzione della povertà ai fini dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro», con il coinvolgimento delle «parti interessate» e la presentazione di «un supporto di dati di fatto sufficienti per ... tenere sotto controllo

gli sviluppi» (European Parliament and Council of the EU 2013, Annex XI, Thematic objective 9).

4.2. *Intergovernamentalismo o sovranazionalismo?*

Per quanto concerne il secondo insieme di domande sollevate all'inizio sul rapporto tra l'Unione Europea e gli Stati membri, l'evoluzione del semestre europeo mette in luce che categorie consolidate come «intergovernamentalismo» e «sovranazionalismo» sono insufficienti per inquadrare le dinamiche della governance socio-economica sviluppatasi dopo la crisi. Certamente il Consiglio europeo resta il responsabile politico del semestre, formalmente incaricato di approvare tutti i documenti e le decisioni, tra cui le RSP, ed è l'arbitro di ogni controversia (salvo in caso di coinvolgimento della Corte di Giustizia). Non può tuttavia intervenire, e di fatto non interviene, nella gestione dei meccanismi del semestre europeo. Sul piano procedurale, con un ruolo di molto rafforzato dall'approvazione del «six-pack», del «two-pack» e di altre misure post-crisi, al momento la Commissione è responsabile di individuare le priorità socio-economiche dell'Unione attraverso l'Analisi annuale della crescita, scegliere gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici, elaborare le proposte di raccomandazioni per paese e proporre eventuali sanzioni, previste nelle procedure per i disavanzi e per gli squilibri eccessivi. Le prerogative della Commissione nel monitoraggio delle politiche economiche, sociali e occupazionali degli Stati membri si sono notevolmente accresciute dopo la crisi attraverso la costituzione di capacità analitiche all'interno della DG ECFIN e, più di recente, della DG EMPL, la nomina di «funzionari per il semestre europeo» nelle capitali degli Stati membri e la costituzione di Country Team trasversali per DG guidati dal SG.

Ciononostante, la Commissione dispone di informazioni relativamente generiche sui contesti nazionali che di fatto non possono competere con le conoscenze approfondite e la consapevolezza delle sfide e delle evoluzioni politiche sul campo sviluppate dai Comitati specializzati di funzionari degli Stati membri come l'EMCO e il CPS. Questi ultimi sono in grado di apportare un notevole valore aggiunto al processo del semestre europeo attraverso le attività di monitoraggio, sorveglianza multilaterale e valutazione paritetica, che si sono costantemente ampliate e intensificate dopo l'inizio della crisi. I Comitati sono stati anche in grado di opporsi a ciò che i rappresentanti degli Stati membri considerano raccomandazioni «eccessivamente prescrittive» e «indifferenziate» della Commissione, che cerca di stabilire non solo gli obiettivi delle riforme necessarie, ma anche le modalità specifiche per raggiungerli, senza tenere in debito conto il contesto e le competenze nazionali.

Nello svolgere quest'azione, comunque, generalmente i Comitati non hanno cercato di «stemperare» le raccomandazioni della Commissione né tantomeno di «dare carta bianca agli Stati membri»; hanno piuttosto tentato, come evidenziano i rispettivi responsabili, di sviluppare il consenso nazionale attorno alle riforme di politica sociale e occupazionale, adattandole meglio alle realtà politiche e istituzionali interne sulla scorta di una «visione europea» emergente di come tali riforme dovrebbero essere attuate in diversi ambiti politici. Dando prova di poter emendare le proposte di raccomandazioni attraverso il voto a maggioranza qualificata, i Comitati sono anche riusciti a obbligare la Commissione a dialogare in senso consultivo con gli Stati membri sui contenuti, in contesti multilaterali e bilaterali. Nonostante differenze di vedute importanti tra la Commissione e alcuni dei

Comitati, per esempio circa la priorità di innalzare l'età pensionabile stabilita per legge o l'età effettiva, si evidenziano uno scambio e una complementarità crescenti tra il lavoro analitico e la ricerca di dati di supporto. Lo stesso si può affermare del rapporto tra Commissione, Consiglio e Governo degli Stati membri nel contesto del semestre europeo più in generale.

4.3. *Conformità o apprendimento?*

Che dire del terzo insieme di domande presentato in apertura sul rapporto tra conformità e apprendimento nel semestre europeo? Numerosi attori di primo piano all'interno della Commissione e del Consiglio di certo intendono il semestre soprattutto come un quadro per imporre la conformità nazionale alle normative e alle raccomandazioni politiche dell'UE, allo scopo di superare le carenze attuative del passato. Inoltre, il semestre è stato indubbiamente usato dalle istituzioni europee per esercitare pressione sugli Stati membri affinché affrontino le sfide politiche evidenziate nelle raccomandazioni per paese. Esiste tuttavia un disaccordo generalizzato tra analisti e *policy-makers* sul reale grado di attuazione delle RSP. Se la Commissione ritiene che l'80 per cento delle RSP siano state attuate, altri (i funzionari tedeschi, in particolare) lamentano che il dato si attesterebbe in realtà al 10-20 per cento, e un'analisi approfondita svolta per conto del Parlamento europeo evidenzia un quadro più composito (interviste 2014 Commissione; Müller *et al.* 2013; European Parliament 2013). L'EMCO e il CPS hanno elaborato lunghe relazioni sulle riforme delle politiche sociali e occupazionali introdotte dagli Stati membri dopo la crisi (si vedano, per esempio, EMCO 2014d; Social Protection Committee 2013d), che tuttavia non illustrano in che misura tali riforme siano in linea con le raccomandazioni; inoltre, come abbiamo visto, è stata opposta una notevole resistenza all'eccesso di prescrittività nell'approccio e nella programmazione di determinati provvedimenti.

Non sono state ancora imposte sanzioni nell'ambito del semestre europeo, neppure nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici, e sembra improbabile che ciò possa accadere, se non in circostanze realmente eccezionali. Se è da escludere che vengano imposte sanzioni formali per la mancata attuazione delle raccomandazioni incluse negli orientamenti per l'occupazione, eventuali conseguenze potrebbero tuttavia interessare l'erogazione dei Fondi strutturali. Secondo il nuovo Regolamento sui Fondi strutturali valido per il periodo di programmazione 2014-2020, infatti, la Commissione può impiegare tre leve per incoraggiare gli Stati membri ad attuare le raccomandazioni. La prima è la condizionalità *ex ante*: la Commissione può rifiutarsi di approvare i Programmi operativi (PO) presentati dagli Stati membri che non convogliano la spesa sulle priorità legate alle raccomandazioni per paese. La seconda è la riprogrammazione: la Commissione può chiedere agli Stati membri di stanziare una quota dei finanziamenti strutturali per affrontare le nuove priorità evidenziate nelle raccomandazioni per paese, una richiesta cui lo Stato membro interessato è obbligato a rispondere. L'ultima leva è la sospensione: se uno Stato membro non rispetta le raccomandazioni previste nel braccio correttivo della procedura per i disavanzi eccessivi o della procedura per gli squilibri macroeconomici, la Commissione è tenuta a presentare una proposta per la sospensione progressiva dei finanziamenti strutturali. Aspetto molto significativo secondo la prospettiva del presente articolo, «i programmi o le priorità di importanza cruciale per affrontare congiunture economiche o condizioni sociali avverse», come gli investimenti per il programma garanzia per i giovani, o

«a sostegno della lotta alla povertà» sono esenti tanto dalla sospensione quanto dalla riprogrammazione e il tasso massimo di sospensione dei finanziamenti è ridotto per gli Stati membri che registrano tassi di disoccupazione o di povertà superiori alla media. Finora la Commissione non ha presentato alcuna proposta di sospensione dei finanziamenti strutturali, benché, a detta degli intervistati, si siano avuti casi di riprogrammazione, talvolta su richiesta degli stessi Stati membri (Regolamento UE n. 1303/2013, art. 23 e Allegato III; European Commission 2014b; interviste 2014 DG EMPL e DG REGIO).

Secondo gli intervistati nel 2014, gli Stati membri attribuiscono un'importanza molto variabile alle raccomandazioni per paese, a seconda di una molteplicità di variabili interne, tra cui la posizione pubblica rispetto all'integrazione europea, il rilievo politico delle questioni in esame, la situazione fiscale, l'importanza dei finanziamenti strutturali e la qualità delle analisi che ne sono alla base. «Quanto più si ha bisogno di Bruxelles, tanto più le raccomandazioni per paese contano», ha osservato un funzionario di uno Stato membro. Le posizioni politiche verso l'UE e la rilevanza delle questioni in gioco sono altrettanto cruciali. In alcuni paesi, per esempio il Belgio e i Paesi Bassi, le raccomandazioni entrano nei titoli del telegiornale della sera e sono oggetto di ampio dibattito, soprattutto quando toccano questioni calde come la riforma dell'indicizzazione dei salari, i regimi pensionistici o l'alloggio sociale; in paesi all'altro estremo dello spettro, come il Regno Unito, dove tutti i messaggi provenienti da Bruxelles sono considerati politicamente sospetti, le raccomandazioni per paese vengono prevalentemente ignorate.

L'importanza delle raccomandazioni per paese varia anche in base all'uso che ne fanno i soggetti politici nazionali. «Alcuni Stati membri accolgono con favore determinate raccomandazioni», sottolinea un alto funzionario della Commissione, «perché sono uno strumento di legittimazione e la Commissione incalza». Talvolta i governi arrivano a chiedere una raccomandazione su un tema in particolare, ma, secondo tutti i nostri intervistati, la Commissione è sempre più restia a stare a questo gioco. Per contro, spesso le raccomandazioni vengono sfruttate dai partiti di opposizione e da altri attori interni per esercitare pressioni sul governo su questioni controverse. Come ha affermato un altro funzionario della Commissione, «l'opposizione può usare le raccomandazioni per sottolineare che il governo non ha affrontato efficacemente un certo problema, e questo non fa che confermare la nostra valutazione...». Il funzionario di uno Stato membro citato prima si è mostrato concorde: «in una democrazia sana, ci sarà sempre qualcuno pronto a servirsi delle raccomandazioni per paese. Sarebbe molto strano se il parlamento di un paese, da sinistra a destra, affermasse all'unanimità che una raccomandazione non è valida». Il tema più ampio dell'influenza nazionale e dell'uso del semestre europeo e delle raccomandazioni per paese a fini interni meriterebbe certamente una ricerca empirica più approfondita.

Se il consenso sull'efficacia del semestre europeo come meccanismo *top-down* di conformità è scarso, per contro gli intervistati nel 2014 erano sorprendentemente ottimisti sull'esplorazione congiunta e l'apprendimento reciproco, concreti e potenziali, legati al semestre europeo, soprattutto all'interno dell'EMCO e del CPS. In genere, le possibilità di apprendimento erano considerate molto limitate soprattutto negli esami dell'attuazione delle raccomandazioni, in parte per via dei processi standardizzati e degli stringenti vincoli temporali previsti. Tuttavia, anche in questi casi, alcuni membri autorevoli dei Comitati sostengono che, informati sulle azioni messe in atto da altri Stati membri, i partecipanti traggono spunti di riflessione e insegnamenti utili per le politiche nazionali, soprattutto in

vista dell'introduzione di novità (per esempio, il salario minimo in Germania). L'apprendimento reciproco e l'autentica condivisione delle politiche sono stati considerati più intensi durante gli esami tematici delle raccomandazioni per paese in diversi ambiti politici previsti in autunno – il «periodo più tranquillo» del ciclo del semestre europeo, quando «si ha più tempo per le questioni sostanziali» – nel quadro dei raffronti transnazionali e temporali dei risultati conseguiti dallo Stato membro rispetto agli indicatori sociali e occupazionali e agli strumenti di monitoraggio del JAF, dell'EPM e del SPPM. All'interno del CPS, come abbiamo visto, durante gli esami tematici i paesi che evidenziano risultati deboli analizzano le performance migliori conseguite da altri, prestando particolare attenzione agli approcci di politica cui ispirarsi per affrontare i problemi interni. Le valutazioni tematiche sono anche l'occasione in cui entrambi i Comitati cercano di mobilitare competenze specializzate dai Ministeri nazionali e dai Servizi della Commissione per porre interrogativi importanti e stimolare un dibattito aperto sulle politiche.

Gli stessi partecipanti al processo di valutazione evidenziano che il carattere iterativo ha determinato un notevole effetto di apprendimento e costruzione del consenso all'interno dei Comitati. Un altro membro autorevole del CPS ha addirittura sostenuto che, in ambiti politici come le pensioni e l'assistenza a lungo termine, il processo del semestre europeo e il suo adattamento ai meccanismi del Metodo aperto di coordinamento ha portato i rappresentanti degli Stati membri appartenenti al Comitato a convergere verso «una prospettiva comune europea sulle questioni sociali» basata su conoscenze condivise e sulla comprensione delle differenze nazionali, associata a un generalizzato «accordo sul fatto che, nella riforma di un sistema, alcune cose vanno fatte, altre evitate».

Infine, i membri dei Comitati e i funzionari della Commissione sono ampiamente concordi nell'affermare che la valutazione *ex ante* delle principali riforme politiche guidate dal CPS è uno strumento particolarmente promettente per l'apprendimento reciproco e il dibattito autentico tra Stati membri. «Ha tutte le caratteristiche per diventare il prossimo pezzo forte» del semestre europeo, secondo un funzionario del Comitato.

Un ultimo, importante interrogativo sollevato dal moltiplicarsi delle raccomandazioni sulle questioni sociali e l'ampliamento della loro portata è in che misura le attività di apprendimento reciproco aiutino gli Stati membri ad affrontare problemi complessi, multidimensionali, per i quali non esistono soluzioni già pronte. È auspicabile che le riforme in corso della sorveglianza multilaterale, il monitoraggio dei risultati, la valutazione paritetica e i programmi di apprendimento reciproco consentano all'EMCO, al CPS e alla Commissione di affrontare tali problemi in senso più operativo, anche mediante una collaborazione più stretta con i funzionari di prima linea negli Stati membri, per esempio attraverso la Rete europea dei Servizi pubblici per l'impiego di recente istituzione.

4.4. La socializzazione del semestre europeo: gli attori e i processi

La progressiva «socializzazione» del semestre europeo analizzata in questo articolo può essere letta come una risposta della Commissione e delle altre istituzioni europee a sviluppi esterni, in particolare il crescente scontento politico e sociale manifestato dai cittadini europei a fronte delle conseguenze delle politiche di austerità seguite alla crisi, evidenziato, per esempio, dal calo del consenso pubblico per l'Unione Europea nelle indagini Eurobarometro e dalle sconfitte elettorali riportate dai governi in carica in numerosi Stati membri. Va tuttavia letto anche come il risultato dell'apprendimento riflessivo e dell'adattamento

creativo da parte degli attori europei operanti in ambito sociale e occupazionale alle nuove condizioni istituzionali del semestre europeo, una forma, anche questa, di «socializzazione». Il processo è stato avviato dagli attori di politica occupazionale all'interno dell'EMCO e dalla DG EMPL che, già consapevoli delle difficoltà nel difendere le proprie posizioni con gli attori di politica economica in relazione agli orientamenti integrati della Strategia di Lisbona rivista, hanno mosso i primi passi per consolidare le proprie capacità di acquisizione di informazioni e di analisi attraverso lo sviluppo di nuovi strumenti di monitoraggio, l'intensificarsi della sorveglianza multilaterale e l'introduzione del VMQ sugli emendamenti alle proposte di raccomandazioni per paese della Commissione.

Gli attori di politica sociale all'interno del CPS e della Direzione Politiche sociali della DG EMPL hanno rapidamente seguito l'esempio, sviluppando nuovi strumenti per monitorare e analizzare la dimensione sociale del semestre europeo, approfondendo gli esami multilaterali dell'attuazione delle raccomandazioni per paese e adottando il voto a maggioranza qualificata per la modifica delle RSP, oltre che utilizzando in maniera proattiva l'*acquis* istituzionale e la flessibilità del Metodo aperto di coordinamento per introdurre nuove iniziative di bilancio sociale a livello nazionale ed europeo e per avviare un innovativo programma di valutazione paritetica *ex ante* delle riforme sociali più importanti. Altre comunità politiche europee – per esempio gli attori della sanità pubblica che gravitano attorno alla DG SANCO e al WHPPSL, gli attori coinvolti nel Comitato dell'istruzione e nella DG EAC, le ONG operanti nel sociale e i sindacati riuniti nella EU Semester Alliance (2014) – hanno a loro volta cominciato a mobilitarsi a livello organizzativo e politico per far sentire la propria voce nel processo del semestre europeo e cercare di influenzarne i risultati. La valutazione intermedia della strategia Europa 2020, associata alla nomina di una nuova Commissione a ottobre 2014, rappresenta un'opportunità preziosa per costruire sistematicamente, nell'arco dei prossimi anni, su questi nuovi sviluppi e per rendere l'architettura di governance sociale europea successiva alla crisi sempre più equilibrata sul piano sociale, sensibile alle situazioni contestuali e orientata all'apprendimento.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Barcevičius E., Weishaupt J.T. e Zeitlin J. (2014, a cura di), *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*, Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Bekker S. (2015), *European Socioeconomic Governance in Action: Coordinating Social Policies in the Third European Semester*, OSE Working Paper n. 19, Bruxelles, European Social Observatory, 23 pp.
- Chang M. (2013), «Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method», *Journal of European Integration*, 35, 2, pp. 255-269
- Committee of the Regions (2014), *CoR Mid-term Assessment of Europe 2020: Rethinking Europe's Growth and Jobs Strategy*, Bruxelles, giugno
- Council of the EU (2012), *Explanations of Modifications to Commission Recommendations for the Country Specific Recommendations*, 11941/12, 6 luglio

- (2013), *Explanatory Note Accompanying Document to Council Recommendations to Member States under the European Semester 2013*, 11336/13, 8 luglio
- (2014a), *Letters from the Chairs of EMCO and SPC Regarding the Outcome of the Country Specific Recommendations 2014*, 109101/14 ADD 1, Bruxelles, 16 giugno
- (2014b), *Explanations of Modifications to Commission Recommendations for the Country Specific Recommendations: Accompanying Document to Council Recommendations to Member States under the European Semester 2014*, 10810/1/14 REV 1, Bruxelles, 18 giugno
- de la Porte C. e Heins E. (2014), «Game Change in EU Social Policy: From Optional Recalibration to Coercive Retrenchment», in M.J. Rodrigues e E. Xiarchogiannopoulou (a cura di), *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance: Internal and External Dimensions*, Aldershot, Ashgate, pp. 157-172
- Economic and Financial Committee Chair (2014), *Letter to the President of ECOFIN*, Council of the EU, 11066/14, Bruxelles, 17 giugno
- EMCO – Employment Committee (2013a), *Multilateral Surveillance by EMCO under Europe 2020*, 19 maggio, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>
- (2013b), *EMCO Review of the 2013 European Semester: Ways Forward*, Council of the EU 13907/13, 3 ottobre
- (2014a), *EMCO Multilateral Surveillance: Examination of the 2013 Country Specific Recommendations and the 2014 National Reform Programmes*, Council of the EU 10338/14, Bruxelles, 13 giugno
- (2014b), *EMCO Multilateral Surveillance*, EMCO/11/220914/EN
- (2014c), *Draft Agenda, Meeting of the Ad-hoc Group of the Employment Committee*, 21 ottobre
- (2014d), *EMCO Labour Market Report: Taking Stock of Structural Reforms During the Crisis*, Council of the EU 10815/14, Bruxelles, 16 giugno
- EU Ministers of Employment and Social Affairs (2013), *The Social Dimension of the Economic and Monetary Union*, allegato alla lettera della Presidenza irlandese al Presidente del Consiglio europeo, 15 maggio
- EU Semester Alliance (2014), *Let's Make the European Semester Smart, Sustainable and Inclusive*, Bruxelles, ottobre
- Euractiv (2014a), *EU Prepares First 'Social Monitoring' Report*, <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/eu-prepares-first-social-monitoring-report-302050>, 12 maggio
- (2014b), *European Semester: First-ever EU 'Social Indicators' Fail to Impress*, <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/european-semester-first-ever-eu-social-indicators-fail-impress-302575>, 3 giugno
- European Central Bank (2011), «The Reform of Economic Governance in the Euro Area. Essential Elements», *ECB Monthly Bulletin*, marzo, pp. 99-120
- European Commission (2012), *A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union: Launching a European Debate*, COM(2012) 777 final, Bruxelles, 28 novembre
- (2013a), *Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union: Ex Ante Coordination of Major Economic Policy Reform*, COM(2013) 166 final, Bruxelles, 20 marzo
- (2013b), *Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union*, COM(2013) 690, Bruxelles, 2 ottobre
- (2013c), *Alert Mechanism Report 2014*, COM(2013) 790 final, Bruxelles, 13 novembre

- (2013d), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM(2013) 83 final, Bruxelles, 20 febbraio
- (2014a), *2014 European Semester: Country Specific Recommendations*, COM(2014) 400 final, Bruxelles, 2 giugno
- (2014b), *Guidelines on the Application of Measures Linking Effectiveness of the European Structural and Investment Funds to Sound Economic Governance According to Article 23 of Regulation (EU) 1303/2013*, COM(2014) 494 final, Bruxelles, 30 luglio
- European Parliament (2013), *Background Note: Country Specific Recommendations 2012 and 2013: A Comparison and Review of Implementation*, DG for Internal Policies, Economic Governance Support Unit, PE 497.731, 10 dicembre
- European Parliament and Council of the EU (2013), «Regulation No. 1303/2013 of the European Parliament and the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006», *Official Journal of the EU*, L347/320, 20 dicembre
- Fabbrini S. (2014), «Beyond Intergovernmentalism: The Puzzle of European Economic Governance», in M.J. Rodrigues e E. Xiarchogiannopoulou (a cura di), *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance: Internal and External Dimensions*, Aldershot, Ashgate, pp. 59-70
- Irish Presidency of the EU (2012), *Incoming Presidency note for the Chairs of Committees involved in the process leading to the adoption of Country-Specific Recommendations (CSRs) by the Council under the European Semester*, dicembre
- Jessoula M., Agostini C. e Sabato S. (2013), *Combating Poverty in Multi-level Arenas: EU2020 and the Peer Review Strategy*, paper presentato al convegno «Shifting to Post-Crisis Welfare States in Europe? Long Term and Short Term Perspectives», The Nordic Embassies, Berlino, 4-5 giugno
- Lithuanian Presidency of the EU (2013), *Lessons from 2013 and Way Forward*, Council of the EU 14618/13, 16 ottobre
- Müller P. et al. (2013), «Angela Merkel Has a New Ally in Brussels: Social Democrat Martin Schulz», *Spiegel Online International*, 28 ottobre
- President of the European Council (2013), *Elements to Frame the Discussions on the EMU in the Council*, allegato alla lettera inviata da Herman van Rompuy alla Presidenza irlandese, 1° febbraio
- Public Policy and Management Institute (2011), *Evaluation of the Effectiveness and Impact of the Social OMC, 2006-2010*, Bruxelles, aprile
- Sabel C.F. e Zeitlin J. (2012), «Experimentalism in the EU: Common Ground and Persistent Differences», *Regulation and Governance*, 6, 3, pp. 410-426
- Social Protection Committee – SPC (2012), *SPC Evaluation of the Second European Semester: Preparing for the 2013 European Semester*, SPC/2012.09/1b, Bruxelles, 7 settembre
- (2013a), *Thematic In-Depth Reviews on the 2013 SPPM 'Social Trends to Watch': Organization*, SPC/2014/03/1, Bruxelles, 13 marzo

- (2013b), *Social Dimension of the Economic and Monetary Union: Open Process for Ex-Ante Coordination of Major Social Policy Reforms*, SPC/2013.9/3, Bruxelles, 9 settembre
 - (2013c), *Ex-Post Evaluation of the Third European Semester and Recommendations for Further Improvements*, Council of the EU 13957/13, 25 settembre
 - (2013d), *Social Policy Reforms for Growth and Cohesion: Review of Recent Structural Reforms 2013*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union
 - (2014a), *Social Europe. Many Ways, One Objective – Report of the Social Protection Committee (2013)*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 19 marzo
 - (2014b), *Implementation of the 2013 Council Recommendations on the National Reform Programmes: 2014 Multilateral Conclusions on the Recommendations in the Areas of Social Protection and Inclusion Policies – Joint Conclusions with the Council Working Party on Public Health at Senior Level*, Council of the EU 10288/14, Bruxelles, 28 maggio
 - (2014c), *Ex Ante Coordination of Major Social Policy Reforms: Synthesis Report*, Council of the EU 10386/14, Bruxelles, 3 giugno
 - (2014), *Key Employment and Social Indicators' Scoreboard: Operationalization*, Council of the EU, 10337/14 ADD 1, Bruxelles, 13 giugno
- SPC Indicators Sub-Group (2012), *Social Protection Performance Monitor (SPPM) – Methodological Report*, 17 ottobre
- Vanhercke B. (2013), «Under the Radar? EU Social Policy in Times of Austerity», in D. Natali e B. Vanhercke (a cura di), *Social Developments in the European Union 2012*, Bruxelles, Observatoire Social Européen (OSE)-European Trade Union Institute (ETUI), pp. 91-122
- Zeitlin J. e Vanhercke B. (2014), *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, Rapporto per lo Swedish Institute of European Studies (SIEPS), 77 pp.

Federico Casolari

**EU Citizenship and Money:
A *Liaison Dangereuse*?*
International and EU Legal Issues
Concerning the Selling
of EU Citizenship**

1. THE JANUS-FACED NATURE OF THE EU CITIZENSHIP REGIME IN A TIME OF CRISIS

The economic and financial crisis Europe is still experiencing has revealed some major inadequacies of the current legal framework of the European Union (EU, or Union). This has led several commentators to call for a further comprehensive effort to reform the Treaties, so as to enable the EU architecture to deal with crisis scenarios (see, extensively, Rossi and Casolari 2014). But the pressure exerted by the crisis has also led EU actors (starting from the Member States) to reshape—*à droit constant*—the way in which some of the most relevant features of EU law are to be interpreted and applied. One of the major examples of such a “resilient approach” is given by the EU citizenship regime,¹ which has revealed a Janus-faced attitude *vis-à-vis* the current economic and financial crisis.

On the one hand, the contents of EU citizenship—and in particular the right to free movement—have been considered by some EU countries (like Belgium, Germany, and the United Kingdom) to be a potential threat to the national interest in protecting the state budget. Of course, this attitude is nothing new. As is well known, the fear that EU citizens might use their free movement rights to relocate to EU states with better social welfare programmes—living as “parasites” reliant on government largesse—forms the very basis of the “self-sufficiency” standards that certain classes of EU citizens have been required to meet under EU law if they are to exercise their movement rights.² At the same time, the so-called “Polish plumber syndrome,” that is, the fear that low-wage workers from Eastern Europe should migrate en masse to western Member States, is thought to have been an important reason why the 2004 French referendum on the EU Constitutional Treaty failed (Editorial Comments 2005, 910).

* Extended and revised version of a post published on 10 March 2014 on the official blog of the Italian Society for International Law (“AAA cittadinanza dell’Unione vendesi,” available at <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=747>). I would like to thank Lucia Serena Rossi, Marco Balboni, and Lorenzo Gradoni for their useful comments on the post, which was presented at a workshop held at the University of Bologna on 11 April 2014. Responsibility for any errors rests solely with me.

¹ This intertwining between the logic of resilience and the functioning of EU citizenship has already been highlighted in other contexts by Nic Shuibhne (2010).

² See Articles 6, 7 and 14 of Directive 2004/38, on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (OJ 2004 L 158, 77).

Although criticisms directed at the free movement rights linked to EU citizenship are not new, and, as official figures show, are also largely ill-founded,³ they have rapidly regained momentum in the current public debate on the European integration process (Ghimis 2015), and several EU countries have begun to advocate—and apply—a narrower conception of such rights,⁴ introducing national mechanisms for dealing with free movement abuses. Most importantly, some EU institutions have decided to face those criticisms by reinterpreting the benefits of EU citizenship—once more narrowing their scope. Noteworthy in this respect is the judgment the Grand Chamber of the European Court of Justice (ECJ, or CJEU) recently delivered in the *Dano* case,⁵ where the court was asked to determine the valid interpretation of EU rules on access to social welfare benefits by EU citizens moving to another EU country, and it found that competent national authorities should *only* look at the financial situation of the person concerned, without taking into account the social benefits available.⁶ This legal argument marks a significant shift in the ECJ's case law (Costamagna 2014; and Thym 2015, 25-27), considering, on the one hand, that in previous cases the ECJ found that “competent national authorities have the power to assess, taking into account a range of factors in the light of the principle of proportionality, whether the grant of a social security benefit could place a burden on that Member State's social assistance system as a whole,”⁷ and, on the other hand, that the Member States' margin for manoeuvre had hitherto been regarded by the ECJ as a concrete example “of financial solidarity between nationals of a host Member State and nationals of other Member States, particularly if the difficulties which a beneficiary of the right of residence encounters are temporary.”⁸ It is thus not without reason that Steve Peers (2014), in a recent comment on the *Dano* ruling, stressed that the “tone of the judgment suggests that the CJEU's judges, as Americans say, read the morning papers.”

³ See, *inter alia*, ICF GHK in association with Milieu Ltd, *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, 14 October 2013 (http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/facebook/20131014%20GHK%20study%20web_EU%20migration.pdf); European Parliamentary Research Service, *Freedom of movement and residence of EU citizens—Access to social benefits*, 2014 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140808/LDM_BRI%282014%29140808_REV1_EN.pdf). The lack of any statistical correlation between the generosity of welfare systems and the inflows of mobile EU citizens has also been stressed by the European Commission in a recent communication titled *Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference* (doc. COM(2013) 837 final, 4).

⁴ See, in this regard, the important speech on immigration delivered by David Cameron on 28 November 2014 in Rocester, Staffordshire (full text available at <http://www.bbc.com/news/uk-politics-30250299>).

⁵ ECJ, Case C-333/13 *Dano*, nyr.

⁶ *Ibidem*, para 80.

⁷ ECJ, Case C-140/12 *Brey*, nyr, para 72.

⁸ *Ibidem*. See also the 2013 Commission Communication on the free movement of EU citizens and their families, where the Commission asserts that “Member States cannot refuse the grant of these benefits automatically to non-active EU citizens, nor can they automatically consider those claiming these benefits as not possessing sufficient resources and thus as not having a right of residence. Authorities should assess the individual situation taking into account a range of factors such as the amount, duration, temporary nature of the difficulty or overall extent of the burden which a grant would place on the national assistance system.” See doc. COM(2013) 837, *supra* n. 3, 6.

But EU citizenship has not only been conceived as a possible threat to the EU states' welfare systems. On the other hand, some EU countries have reinterpreted the EU citizenship regime as a tool that could help them face the budget constraints brought on by the crisis. A clear example of this attitude is given by the investor and citizenship schemes that have recently been adopted by Cyprus and Malta, where EU citizenship has been reshaped as a "commodity" that can be sold—subject to certain conditions—by Member States. Unlike the former trend, this latter trend has sparked pointed criticism and a strong response by the EU institutions (notably by the European Parliament and the European Commission), which have taken the view that the selling of national citizenship, and, consequently, the selling of EU citizenship, is inconsistent with both international law and EU law.

As is apparent, both of the aforementioned trends highlight the emergence of a possible *liaison dangereuse*—a reference to the French epistolary novel by Pierre Choderlos de Laclos—between EU citizenship and money. Indeed, in both cases, the implications of reinterpreting EU citizenship in light of economic considerations can be understood as a threat to the complete fulfilment of such citizenship, which as the European Court of Justice repeatedly points out in its case law, ought to be the fundamental status of nationals of the Member States. To some extent, as things stand right now, it looks as if the evocative and celebrated passage in Advocate General Mazák's opinion in *Förster v. IB.-Groep*—"It is thus fair to say that the concept of Union citizenship, as developed by the case law of the Court, marks a process of emancipation of Community rights from their economic paradigm"⁹—needs to be reworded as follows: "It is thus *too early* to say whether the concept of Union citizenship, as developed in EU practice, marks a process of *complete* emancipation of Community rights from their economic paradigm."

Due to space constraints, we cannot devote here any deep or comprehensive analysis to both of the trends just illustrated and their implications (that will be an effort to be taken up elsewhere). This article will thus only try to shed light, from a legal point of view, on the practice of selling EU citizenship. A narrow focus on this phenomenon is not without interest, however. In fact, such an analysis will enable us to assess (a) what margin for manoeuvre Member States still enjoy under EU law in regulating the acquisition and loss of nationality (at least as far as nationalization procedures are concerned) and, consequently, (b) the extent to which the applicable legal framework of international law has been (or should be) remodelled in light of EU aims. The analysis will proceed as follows. After a short illustration of the contested citizenship schemes and the reaction they have provoked at the EU level (Section 2), I will consider the possible limits to the selling of EU citizenship, discussing the possible limits under international law (Section 3.1) and then the specific obligations arising out of EU law (Section 3.2). The article closes with a summary of my main findings (Section 4).

As a matter of methodology, it is important to stress that moral considerations on the selling of citizenship will be set aside in the present analysis. My working assumption will be that, as much as the issue is undeniably morally sensitive, the framing of it within a legal context means that an objective assessment must proceed first and foremost in light of the existing legal framework. Indeed, only a strict legal analysis will enable us to clearly

⁹ ECJ, Case C-158/07 [2008] ECR I-8507, para 54.

appreciate the range of possibilities available to us in dealing with this phenomenon in the future, and only then can we begin to think about the comparative desirability of those possible avenues.

2. SETTING THE SCENE: INVESTOR AND CITIZENSHIP SCHEMES ACROSS EUROPE

The occasion for a general discussion on the limits of selling EU citizenship at the EU level was initially provided by the naturalization measures that some EU countries adopted in 2013. In May 2013, the government of Cyprus adopted a decision on the acquisition of Cyprus citizenship by naturalization.¹⁰ Under that decision, a non-Cypriot citizen may apply for Cypriot citizenship if he or she meets any of the following criteria:

- ① The applicant must have made both an investment of at least EUR 2 million—purchasing shares and/or bonds of the Cyprus Investment Company—and a donation of at least EUR 5 million to the Cyprus Research and Technology Fund; *or*
- ② He or she must have direct investments in Cyprus amounting to at least EUR 5 million; *or*
- ③ For at least three years the applicant must hold a personal fixed-term deposit account of at least EUR 5 million with a Cyprus bank; *or*
- ④ He or she is required to meet a combination of the above criteria, with assets amounting to at least EUR 5 million.

In December 2013, Prime Minister Muscat of Malta announced an Individual Investor Programme (IIP)¹¹ based on three main prerequisites:

- ① The applicant must pay a national contribution of EUR 650,000; *and*
- ② He or she must invest a total of EUR 150,000 in stocks or bonds sanctioned by the government; *and*
- ③ He or she must invest in property worth at least EUR 350,000.

In both cases, the investors citizenship programmes are based on clear economic and social rationales: on the one hand, they are designed to facilitate the recovery of the industrial sector, which was hit hardest by the economic and financial crisis; on the other, they help pay for social programmes the national authorities provides for the Maltese population. But while the two schemes are essentially based on similar criteria and are

¹⁰ Cf. Council of Ministers Decision dated 24 May 2013, “Scheme for naturalization of investors in Cyprus by exception on the basis of subsection (2) of section 111A of the Civil Registry Laws of 2002-2013” (English text available at <http://www.ciba-cy.org/assets/mainmenu/371/docs/NATURALISATION%20june%202013.pdf>).

¹¹ Cf. “Citizenship: Government presents ‘a radically changed scheme’”, *Malta Independent*, 23 December 2013 (<http://www.independent.com.mt/articles/2013-12-23/news/citizenship-government-presents-a-radically-changed-scheme-3528753154/>). The scheme as presented in the original version of the bill raised some concerns by the opposition party (Carrera 2014, 409-411).

aimed at the same purposes, they have provoked a range of different reactions by EU institutions.

Unlike the Cyprus programme, the Maltese IIP bill has been severely criticized by the European Commission.¹² After the programme was announced by the Malta government, the European Commission entered into direct negotiations with the Muscat government, which was finally persuaded to modify the investor programme through the introduction of a residence requirement of at least twelve months as a precondition for obtaining citizenship.¹³ In fact, the major criticism highlighted by the European Commission was that the Maltese scheme did not require applicants to have any substantive tie to the EU or to the Member State. To that end, the Commission drew on two sources. On the one hand, it invoked international law, pointing to the principle that citizenship cannot be granted to people who cannot demonstrate a “genuine link” with their new country. As is well known, this genuine-link requirement was expressly invoked by the International Court of Justice in the 1955 *Nottebohm* case,¹⁴ and that doctrine has often been used since then in matters of citizenship. On the other hand, the Commission invoked the principle of loyalty to the EU enshrined in Art. 4.3 TEU, the latter requiring Member States to act in good faith in carrying out the tasks that flow from the founding Treaties.

The European Parliament (EP) also took exception to the Cypriot and Maltese citizenship schemes, but did so partly on different grounds and taking a different strategy: in January 2014, it decided to open a general debate on the practice of selling EU citizenship. The EP’s decision is based on the fact that the Cypriot and Maltese schemes are not isolated initiatives. Indeed, an increasing number of Member States are considering the possibility of introducing similar measures (Austria adopted a citizenship-by-investment scheme in 1985, while Bulgaria and Portugal introduced similar measures in 2013).¹⁵ On the other hand, a significant number of Member States (including Greece, Ireland, Italy, Portugal, Spain, and the United Kingdom) are already issuing temporary or permanent residence permits to third-country nationals investing in those countries, and these permits very often work as a fast-track to naturalization.¹⁶

Against this background, the EP plenary adopted a resolution on the selling of EU citizenship,¹⁷ a resolution that, partly echoing the European Commission’s reaction to the Maltese scheme, strongly criticized that practice on broad principled grounds. The vast

¹² “EU Commission prepares legal challenge on Malta passport sales”, *EUobserver*, 23 January 2014 (<https://euobserver.com/justice/122843>).

¹³ Cf. Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta’s Individual Investor Programme (IIP), MEMO/14/70, 29 January 2014 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm). On 28 February 2014, in reply to a question by MEP Andreas Mölzer, Mrs. Reding, former Commissioner for Justice, Fundamental Rights and Citizenship, stated that the Commission was analyzing similar schemes adopted by other Member States to see if any further action was required, so as to make sure that the requirement of a “genuine link” to the country is met (see doc. E-013318/2013).

¹⁴ *Nottebohm* Case (second phase), Judgment of 6 April 1955: *I.C.J. Reports* 1955, 4.

¹⁵ See European Union Democracy Observatory of Citizenship – EUDO (2015), Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship (<http://eudo-citizenship.eu/databases/modes-of-acquisition>).

¹⁶ “Want to Live in Europe? ‘Buy’ a Residency Permit”, *Forbes*, 29 September 2013 (<http://www.forbes.com/sites/ceciliarodriguez/2013/09/29/want-to-live-in-europe-buy-a-residency-permit/>).

¹⁷ European Parliament Resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale. Doc. P7_TA-PROV (2014)0038.

majority of the criticisms expressed by the EP concern the selling of EU citizenship *per se*. In this regard, the EP stresses, in the first place, that such a practice discriminates between third-country nationals on the basis of their wealth, since people of ordinary means are shut out of the naturalization process by virtue of the sheer size of the investment required under the schemes.¹⁸ In addition, insofar as EU citizenship is conceived as one of the major achievements of EU law,¹⁹ the EP argues that it should never become a tradable commodity.²⁰ To the EP, again, its sale undermines the very concept of EU citizenship.²¹ And, as a consequence, such sale is also inconsistent with EU values and objectives, on the one hand,²² and with the principle of loyal (or sincere) cooperation, on the other.²³ In the second place, the EP's criticisms also concern the criteria at the basis of the contested citizenship schemes. In particular, like the Commission, the EP criticizes the lack of a person's ties with the EU and with Member States.²⁴

As can be appreciated from this overview of the EU's objection to the Member States' investor schemes, the arguments against them have been formulated on the basis of both EU and international law. In the following sections these arguments will be discussed in detail. Although the two sets of arguments are closely intertwined, they proceed from partly different premises, and for this reason, as well as in the interests of clarity, they will be taken up separately.

3. THE LIMITS ON THE SELLING OF EU CITIZENSHIP

3.1. *The selling of EU citizenship under international law*

It is commonplace to describe the interplay between international law and the EU citizenship regime by reference to the celebrated title of a French song by Serge Gainsbourg: *Je t'aime, moi non plus*. To illustrate that interplay, we can begin by quoting a passage from the *Micheletti* judgment, one of the leading cases of EU citizenship law: "Under international law," the ECJ finds, "it is for each Member State, *having due regard to Community [now EU] law*, to lay down the conditions for the acquisition and loss of nationality."²⁵ This passage, taken in isolation, appears to be saying that international rules on the acquisition and loss of nationality are *always* subject to a test of compliance with EU law *as a whole*. But in reality, if we consider the ECJ's ruling in light of its other judgments concerning the relation between international and EU law, it proves perfectly consistent with the dualistic approach that characterizes the latter. Indeed, according to the ECJ's settled case law, international law (including international rules on nationality) is deemed

¹⁸ Recital K of the Resolution.

¹⁹ *Ibidem*, recital M.

²⁰ *Ibidem*, para 7.

²¹ *Ibidem*, para 1.

²² *Ibidem*, para 2.

²³ *Ibidem*, para 4.

²⁴ *Ibidem*, para 7.

²⁵ ECJ, Case C-369/90 *Mario Vicente Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria* [1992] ECR I-4239, para 10 (emphasis added).

part of EU law so long as it is compatible with the EU's constitutional law.²⁶ From a dualistic perspective, then, the passage from the *Micheletti* judgment may be taken to mean that since international law recognizes state discretion in defining the conditions for the acquisition and loss of nationality, such discretion must be exercised by Member States in light of the obligations they have assumed under EU primary law (*in casu*, the Treaty provisions on the freedom of establishment).²⁷

Having said that, the position expressed by the European Commission and the European Parliament in regard to the investor schemes adopted by Malta and Cyprus seems to suggest a relevant shift in the way these EU institutions reconstruct the international legal framework applicable to EU citizenship. Indeed, for the Commission and the EP, the discretion states enjoy under the *Micheletti* formula has been further restricted by two different categories of international norms: by international provisions on the protection of fundamental rights, and by the genuine-link requirement as recognized by the ICJ in *Nottebohm*. So, before we turn to the limits that EU law may impose on the sale of citizenship, we should analyze how international law articulates current limits on naturalization mechanisms.

The first element deserving attention is the interaction between naturalization and the international rules on the protection of fundamental rights. As a matter of fact, while it is generally recognized that the freedom of states to grant nationality may come up against some limits under human rights obligations, including limits stemming from the prohibition of discrimination (Dörr 2006; Clerici 2013, 846; and Forlati 2013, 18 ff.),²⁸ it is only a limited impact that human rights law has on naturalization. Apart from some treaty obligations designed to facilitate naturalization for certain groups of person (especially stateless persons),²⁹ the only limits this practice clearly faces lie, on the one hand, in an applicant's resolve and, on the other, in the sovereignty of other states (Dörr 2006).

As for the "genuine-link" argument, which the EU institutions have deployed to justify a further limitation of states' discretion in introducing naturalization schemes, it must be stressed first that the EU institutions' reading of the ICJ's *Nottebohm* ruling seems imprecise, and it is arguably also incorrect. As has rightly been pointed out by several

²⁶ See, for instance, ECJ, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities* [2008] ECR I-6351, paras. 282 ff. For a more detailed analysis of the ECJ's dualistic approach, see Casolari (2008).

²⁷ In his opinion in *Rottmann*, Advocate General Pólares Maduro held that, in theory, *any* rule of the EU legal order may be invoked against the exercise of state competence in the sphere of nationality if the conditions for the acquisition and loss of nationality laid down by a Member State are incompatible with it (ECJ, Case C-135/08 *Rottmann v. Freistaat Bayern* [2010] ECR I-1449, para 28). In the judgment itself, however, the ECJ significantly did *not* take a clear stand on that point. More recently, the ECJ also found that in some cases the citizenship regime under EU law may be derogated from under *special* international rules (*in casu*, the international provisions on the status of heads of state): ECJ, Case C-364/10 *Hungary v. Slovak Republic*, nyr, paras. 49 ff.

²⁸ Worthy of mention in this regard, at the European level, is the recent judgment in *Genovese v. Malta*, where the European Court of Human Rights clearly found that access to nationality falls under the scope of the European Convention of Human Rights: *Genovese v. Malta*, No 53124/09, Judgment of 11 October 2011, para 30.

²⁹ See, for instance, Art. 1 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, and Art. 6.4.g of the 1997 European Convention on Nationality.

scholars—among whom Dörr (2006), Sloane (2009, 16), and Gestri (2012, 31)—the ICJ’s use of the genuine-link criterion is specific to only *one* of the states concerned, namely, Liechtenstein, and pertains to its right to exercise diplomatic protection on behalf of Mr. Nottebohm, who acquired Liechtensteinan nationality by means of naturalization. Stated otherwise, the ICJ recognizes that

nationality is a legal bond having at its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests, sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred [...] is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State.³⁰

The ICJ further argues that

Naturalization is not a manner to be taken lightly. To seek and to obtain it is not something that happens frequently in the life of a human being. It involves his breaking of a bond of allegiance and his establishment of a new bond of allegiance. It may have far-reaching consequences and involve profound changes in the destiny of the individual who obtains it.³¹

However, these two *dicta* must be read bearing in mind the scope of the question of the applicant state (i.e., Liechtenstein), a scope that the ICJ accurately circumscribes in its judgment, by stressing that

in the first place, what is involved is not recognition [of the acquisition of nationality] for all purposes but merely for the purposes of the admissibility of the Application, and, secondly, that what is involved is not recognition by all States but only by Guatemala. The Court does not propose to go beyond the limited scope of the question which it has to decide, namely whether the nationality conferred on Nottebohm can be relied upon as against Guatemala in justification of the proceeding instituted before the Court.³²

Any effort to generalize the conclusions reached by the ICJ would thus be a misinterpretation of its decision. Most importantly, such a generalization appears inconsistent with the relevant international practice, which, at least as far as naturalization is concerned, still recognizes states as having much room for manoeuvre.³³ In this respect, the EU institutions’ clear assertion of the existence of an international law obligation imposing respect for the “genuine link” requirement does not amount to anything more than a further example of the (rather questionable) Eurocentric attitude EU institutions generally show with respect to international law. Indeed, EU institutions typically determine the content and the effect of the international law that is binding on the Union and its Members States by considering, first and foremost, its potential impact on EU law (Casolari 2008).³⁴

³⁰ *I.C.J. Reports* 1955, 23.

³¹ *Ibidem*, 24.

³² *Ibidem*, 17.

³³ For the states’ relative practice, which is consistent with the discretionary nature of the naturalization procedure, see EUDO, Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship, *supra* n. 15; and Dzankic (2012).

³⁴ As is correctly pointed out in Cipolletti (2014, 474-475), this attitude also characterizes the ECJ’s case law on EU citizenship.

At the same time, it is noteworthy that the contested national measures do not rule out in absolute terms the establishment of a link between the applicant and the state concerned: the fact that the former must significantly invest in the latter, contributing to the recovery of its economy, may *de facto* give rise to a tie that is relevant for naturalization purposes (see Magni-Berton 2013, which in this regard refers to a stockholder principle).³⁵

3.2. The selling of EU citizenship under EU law

As noted, the theory that Member States are in breach of EU law if they introduce investor and citizenship schemes rests in particular on two grounds: (i) the assumption that this practice is inconsistent with the Union's values, and (ii) the principle of loyal cooperation.

The first argument, centred on the protection of EU values, is based on the view that "EU citizenship implies the holding of a stake in the Union and [...] should never become a tradable commodity."³⁶ Yet Art. 2 TEU, listing the values on which the Union is founded—namely, human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, and respect for human rights—does not expressly mention EU citizenship. Even so, it is possible to maintain that an indirect reference to EU citizenship is enshrined in the concept of human dignity, and more importantly in that of democracy. Indeed, Art. 10 TEU stipulates the principle that the EU is founded on representative democracy (para 1) and that every EU citizen has the right to participate in the Union's democratic life (para 2). Viewed from this angle, the nationally established rules by which citizenship may be gained or lost can thus influence the way in which the Union's democratic life operates. But, is that enough to conclude that the selling of citizenship *in itself* breaches EU values?

The answer to that question depends in large part on the concept of EU citizenship one espouses. We cannot here enter into an in-depth assessment of the current idea of EU citizenship. What is important to note, for our purposes, is that the European Court of Justice continues to describe EU citizenship as a set of rules that is "*destined [or intended] to be the fundamental status of nationals of the Member States.*"³⁷ In other

³⁵ According to Magni-Berton (2013), that principle may be identified in the statement through which an investor-applicant explains the degree of his or her involvement in the fate of the state at issue: "I want to share the responsibility of my failures and achievements with you, and I'd like to invest in you and to be partly responsible of your achievements and your failures." Although a statement like that may be based on an excessively romantic understanding of personal ties to states, it is undeniable that investor citizenship schemes do in themselves give rise to linkages to the country's economic fate. That seems to undercut the example that Bauböck (2013) uses to demonstrate that the selling of citizenship corrupts democracy *per se*. Bauböck recalls the story of Frank Stronach, a billionaire and Austrian investor-citizen who became a much-discussed politician and funded his own party. Whether or not Stronach corrupted Austrian democratic life, it suffices to recall the several billionaire nationals who have started a political career in EU Member States, often raising problems similar to—or even more relevant than—those depicted by Bauböck. That circumstance warrants the conclusion that an investor-citizen's political stance does not in itself pose a threat to democracy. On the contrary, it shows that even investor-citizens can have ties to the country they wish to become citizens of, and that they may thus be interested in participating in its political life.

³⁶ European Parliament Resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale, *supra* n. 17, para 8.

³⁷ ECJ, Case C-333/13 *Dano*, *supra* n. 5, para 58 (emphasis added). Quite significantly, this passage is also present in the *Zambrano* judgment, which is often mentioned as one of the most relevant cases where the ECJ recognized EU citizenship as having a primary and exclusive role in itself (see, for instance, Clerici 2013,

words, to this day EU citizenship continues to be conceived as a *process*, one that sooner or later should wind up modelling the fundamental status of individuals under the legal order of the Union, thus becoming to some extent independent from the concept of national citizenship. Meanwhile, it is clear that such a regime will continue to experience pressure under the national understanding of what citizenship is. And, as explained in the previous section, this understanding does not *a priori* rule out the possibility of selling citizenship.

With that in mind, if we look at the approach that EU institutions have taken to national investors citizenship schemes, we come away with the impression that, at least in part, these institutions have dealt with that issue as if the ongoing process of EU citizenship had already reached its final stage. This impression is particularly strong if we consider the language of the EP's resolution on citizenship for sale, where, as noted, the EP describes EU citizenship as "one of the EU's major *achievements*."³⁸ This also explains why the EP asserts that such citizenship "should not be bought or sold at any price."³⁹ Less clear-cut is the position of the European Commission, which seems not to exclude the possibility of selling of EU citizenship. Indeed, what the Commission argues is that such a practice must be governed by the principle of loyal cooperation enshrined in the founding Treaties (see more *infra*).⁴⁰ The reasons behind the more rigid approach the EP has taken to the selling of EU citizenship probably have to do with the EP's mandate, namely, to directly represent EU citizens at the EU level (Art. 10.2 TEU). But the fact that the EU institutions concerned address the issue by taking a view of EU citizenship that essentially depends on their political mandate makes it clear that the argument based on the need to protect the Union's fundamental values is substantially inspired by a *political* view of EU citizenship. The argument therefore proves difficult to maintain from a *legal* perspective. It is thus not surprising that even the EP's resolution, while conceding a possible threat to EU fundamental values, does not make any reference to Art. 7 TEU, which is the provision that enshrines the legal mechanism that could be triggered in all cases involving either "a clear risk of a serious breach by a Member State of the values referred to in Article 2 [TEU]" (para 1) or "the existence of a serious and persistent breach [of those values] by a Member State" (para 2).

The other major argument for the view that investor citizen schemes are inconsistent with EU law rests on the theory that these schemes violate the loyalty principle (see also Carrera 2014; and Cipolletti 2014, 477-481). As is well known, this principle is a cornerstone of the EU integration process (Klamert 2014), for it is strictly linked to the basis "of the whole of the Community [now EU] system."⁴¹ The Lisbon Treaty has

850). It is also noteworthy that the ECJ has not reworded the EU citizenship formula, even though some Advocates General have maintained in their opinions that such citizenship already "constitutes 'the fundamental status of nationals of the Member States'" (see, for instance, Advocate General Maduro's opinion in the *Rottmann* case: ECJ, Case C-135/08 *Rottmann v. Freistaat Bayern*, *supra* n. 27, para 9).

³⁸ European Parliament Resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale, *supra* n. 17, recital M (emphasis added).

³⁹ *Ibidem*, para 7.

⁴⁰ Cf. the Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta's Individual Investor Programme (IIP), MEMO/14/70, *supra* n. 13.

⁴¹ ECJ, Joined Cases 6/69 and 11/69 *Commission of the European Communities v. France* [1969] ECR 523, para 16.

significantly reshaped the Loyalty Clause enshrined in primary law (Art. 4.3 TEU), for on the one hand it has clarified the nature of loyalty as a general principle of the EU legal order, and on the other it has codified the existence of mutual duties of loyal cooperation between the Union and its Member States (Casolari 2014, 93). Moreover, the emphasis the Loyalty Clause lays on the mutual nature of loyalty duties has been reinforced by the inclusion of an Identity Clause in the same Treaty (Art. 2.2 TEU), requiring the Union to respect the Member States' national identities (Martinico 2013, 93).

That said, it is worth recalling that the ECJ's case law on duties of loyalty reveals a significant imbalance between the position of Member States and that of EU bodies. More to the point, while the case law on the Member States' duties of loyalty has singled out four different classes of duties (namely, the duty to adopt all appropriate measures to ensure the fulfilment of EU obligations, the duty to assist EU institutions and facilitate their action in carrying out EU tasks, the duty to abstain from measures that may jeopardize EU objectives, and the duty of mutual assistance), the ECJ's case law on EU duties of loyalty confines itself to general assertions without specifying the practical implication the loyalty principle has for EU institutions, agencies, and organs (Casolari 2014, 106). The considerations that EU institutions have made in arguing that Member States violate their duties of loyalty by introducing investor and citizenship schemes give the impression that these institutions have intended to replicate this unilateral paradigm. The underlying rationale of their assertions does not give rise to doubts: the practice of selling EU citizenship, they argue, carries the risk of lowering the standard set by the Union's values and objectives; *ergo*, the practice violates the duties of loyalty under Art. 4.3 TEU. Member States are therefore under an obligation to intervene in order to put an end to the violation. As noted, while the European Parliament takes this to mean that EU citizenship cannot be sold at any price, the European Commission argues that respect for the Loyalty Clause only requires citizenship schemes to comply with the "genuine-link" requirement. Neither the European Parliament nor the European Commission seems to take into account the need to balance the content of the Member States' duties of loyalty with that of the Union, particularly with reference to Art. 4.2 TEU, requiring the EU to respect the Member States' constitutional identities, essential to which, writes Advocate General Maduro in his opinion in *Rottmann*, is "the composition of the national body politic."⁴²

There is another part of the *Rottmann* opinion where Maduro offers a useful insight toward a more even-handed solution to the balance that under the Loyalty Clause needs to be struck between the conflicting interests involved in the citizenship domain. Here Maduro, in turn drawing on a view expressed in the legal literature (De Groot 1998, 123, 128-135), argues that the principle of loyal cooperation "could be affected if a Member State were to carry out, without consulting the Commission or its partners, an unjustified mass naturalisation of nationals of non-Member States."⁴³ Proceeding from this assumption, it is possible to maintain that the loyal cooperation principle may impose further obligations on Member States, but *only* on condition that the naturalisation mechanism at issue does not violate other EU (primary-law) obligations and yet (a) is unjustified *and*

⁴² ECJ, Case C-135/08 *Rottmann v. Freistaat Bayern*, *supra* n. 27, para 25.

⁴³ *Ibidem*, para 30.

(b) gives rise to considerable adverse effects at the EU level. Quite obviously, a decision by a Member State to pass a mass naturalization measure of third-country nationals would meet both conditions (a) and (b), since it would pose a significant threat to the functioning of the free movement of EU citizens. But does the same argument also apply to the investor and citizenship schemes adopted in Europe? My assessment is that it does not, since it is hard to see how such measures could give rise to any considerable effect at the EU level. When the Maltese scheme was announced, Prime Minister Muscat declared that it was capped at a maximum of 1,800 applicants and dependents.⁴⁴ Similar caps apply to the other national measures. That makes it difficult to make the case that these measures can undermine the rights stemming from EU citizenship and would place an undue burden on other Member States, considering as well that (*contra* Cipolletti 2014, 482) investor-citizens are by definition wealthy enough that they are not likely to be an unreasonable burden on host state's the social welfare system.

Having said that, and even assuming that the contested citizenship schemes may *potentially* perturb the implementation of the EU citizenship regime, I would argue that if the duties of loyalty invoked by EU institutions make *substantive* demands on Member States—correspondingly restricting (as noted) the discretion the latter still enjoy in modelling naturalization mechanisms—they are to that extent excessive. By contrast, as Maduro rightly points out in *Rottmann*, loyalty to the Union could in a similar scenario require Member States to meet *procedural* obligations, and in particular the obligation to (a) notify the Commission and other Member States of the citizenship scheme (as well as its rationale) before adopting it, and, if necessary, to (b) start a genuine dialogue on its contents.⁴⁵ Quite regrettably, however, neither the European Parliament nor the European Commission have felt the need to clarify the procedural implications that, in the case at hand, arise out of the EU Loyalty Clause (Carrera 2014, 425).

Viewed from this angle, the solution proposed by EU institutions seems to be inspired by the same “accordion” logic that characterizes the most recent judicial practice on the loyalty principle. On this logic, while the Member States’ duties of loyalty become increasingly demanding, the corresponding duties of EU institutions remain limited. As I have stressed on a previous occasion (Casolari 2014, 110-111), that systemic trend entails in general terms the concrete risk of setting the stage for a definitive imbalance between the position of Member States and that of EU institutions, and that imbalance could threaten the survival of the European integration process itself.

But there is another element, closely bound up with the implementation of the EU citizenship regime, that suggests a more cautious approach to the naturalization measures implemented by Member States. Indeed, as is usually noted, the ECJ’s attitude to the acquisition and loss of nationality does not assign any particular role to the principle of effective nationality (Clerici 2013, 847 ff.; and Cipolletti 2014, 472-477): the ECJ is normally guided by the need to allow the individual concerned to enjoy rights arising

⁴⁴ Cf. “International Citizenship Schemes: How Do They Compare”, *MaltaToday*, 16 January 2014 (<http://www.maltatoday.com.mt/news/national/33186/international-citizenship-schemes-how-do-they-compare-20140116#.VNeFUUIW6Xo>).

⁴⁵ See also in this regard Gestri (2011, 922), discussing the regularisation programmes unilaterally adopted by Member States.

out of EU citizenship. This is apparent in the *Micheletti* ruling, where the ECJ argued *in general terms* that “it is not permissible for the legislation of a Member State to restrict the effects of the grant of the nationality of another Member State by imposing an additional condition for recognition of that nationality with a view to the exercise of the fundamental freedoms provided for in the Treaty.”⁴⁶ What is even more relevant in the case at hand is that the ECJ recognizes that the enjoyment of EU citizenship rights take the precedence over the genuine-link criterion, whose origin, as Advocate General Tesauro states in his opinion to this case, “lies in a ‘romantic period’ of international relations and, in particular, in the concept of diplomatic protection.”⁴⁷ This has been the ECJ’s attitude since *Micheletti* in all cases concerning the citizenship decisions of Member States.⁴⁸ The position adopted by both the EU Parliament and the European Commission with regard to the genuine-link criterion thus raises a serious problem of consistency with the present ECJ’s paradigm on EU citizenship.

4. CONCLUDING REMARKS

The front page of the *ChinaDaily European Weekly* issue of 14-20 November 2014 prominently features an advert of an international legal advisory group on citizenship solutions advertising the Citizenship by Investment Programmes in Dominica and St. Kitts & Nevis, the oldest such program in the world. The advert is evocatively taglined “Your choice, our expertise,” leaving no doubt as to the fact that its underlying logic does not fit the rationale of European Union citizenship.

That said, in the previous sections I have tried to clarify that the current legal framework at the international and the EU level does not seem to rule out the possibility of selling EU citizenship (see also Kochenov 2013). More to the point, as far as EU law is concerned, the celebrated *Micheletti* formula—under which “it is for each Member State, *having due regard to Community [now EU] law*, to lay down the conditions for the acquisition and loss of nationality”—seems to have so far been interpreted to mean that (a) Member States have a duty to ensure the enjoyment of EU rights by the “new” EU citizens, and (b) they cannot restrict or modify the grant of nationality by other EU states. Possible limitations may derive from the Loyalty Clause, but only when national naturalization measures may affect or perturb the implementation of the EU citizenship regime. Even in this case, however, it is doubtful whether substantive obligations could be imposed on Member States.

In this scenario, the solutions the European Parliament and the European Commission have come up with in dealing with the Member States’ investor citizenship programmes suggest an unconvincing and incoherent reading of the relevant set of rules. Of course,

⁴⁶ ECJ, Case C-369/90 *Mario Vicente Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, *supra* n. 25, para 10. Criticisms of the ECJ’s solution have been expressed by Ruzié (1993), among others.

⁴⁷ Para 5 of the opinion.

⁴⁸ See, for instance, ECJ, Case C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen* [2004] ECR I-9925, para 39.

these solutions may be regarded as an attempt to modify the current understanding of EU citizenship so as to speed up the process by which Union citizenship can become the fundamental status of nationals in each Member State (the sooner, the better). There are, however, some elements that deserve careful consideration in this respect.

First, neither the 2014 nonbinding EP resolution on citizenship for sale nor the negotiation that took place between the European Commission and Malta on its IIP bill seem sufficient to reverse the current trend. Suffice it here to recall that at the EP's plenary debate on the selling of EU citizenship, the Greek Presidency of the Council of the European Union offered warm support for Malta's arguments in favour of states' discretion to determine naturalization mechanisms. On the other hand, it is difficult to imagine how the ECJ could fully overturn previous case law—according to which the principle of effective nationality is not to be conceived of as decisive for the question of the enjoyment of rights flowing from the EU citizenship—in short order.

Second, acceptance of the arguments highlighted by the European Parliament and the European Commission would likely raise practical problems in cases where the citizenship scheme has already been adopted and used by third-country nationals to acquire the nationality of a EU country, and thus that of the European Union. Indeed, in such cases, it would be necessary to apply the proportionality test the ECJ formulated in *Rottmann*, and thus assess the consequences that a possible decision to withdraw or modify a naturalization programme would entail for the person concerned and, if relevant, for the members of his or her family (see Nascimbene 2013, 313-315).⁴⁹ This might also explain why to date the European Commission seems to have essentially focused its attention only on the announced Maltese IIP. It is true that the former European Commissioner for Justice, Fundamental Rights and Citizenship declared before the European Parliament that the Commission was analyzing similar schemes adopted by other Member States,⁵⁰ but the results of that assessment seem to be far from leading to any practical results.

But there is another, more important point that needs to be stressed. The emphasis the European Parliament and the European Commission have both placed on the genuine-link criterion carries the risk of stoking a nationalistic approach to the European citizenship, which would be totally incompatible with its integrationist purpose and the functional attitude it expresses (Sloane 2009, 58), and which (as has rightly been pointed out in Carrera 2014, 424) would not prevent Member States from adopting discriminatory practices. In deciding how to deal with investor and citizenship programmes, EU institutions should therefore ask whether the solution they are calling for may wind up acting as a “backdoor” poison for the European Union, helping to form a new *liaison dangereuse* in the domain of EU citizenship.

⁴⁹ ECJ, Case C-135/08 *Rottmann v. Freistaat Bayern*, *supra* n. 27, para 55.

⁵⁰ *Supra* n. 13.

REFERENCES

- Bauböck R. (2013), “What Is Wrong with Selling Citizenship? It Corrupts Democracy!”, in *Should Citizenship Be for Sale?*, EUDO Citizenship Forum, November, <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/990-should-citizenship-be-for-sale?showall=&start=6>
- Carrera S. (2014), “The Price of EU Citizenship: The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21, 3, pp. 406-427
- Casolari F. (2008), *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè
- (2014), “EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?”, in L.S. Rossi and F. Casolari (eds), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Heidelberg, Springer, pp. 93-133
- Cipolletti C. (2014), “Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese”, *Rivista di diritto internazionale*, XCVII, 2, pp. 463-485
- Clerici R. (2013), “Freedom of States to Regulate Nationality: European versus International Court of Justice?”, in N. Boschiero, T. Scovazzi, C. Pitea and C. Ragni (eds), *International Courts and the Development of International Law: Essays in Honour of Tullio Treves*, The Hague, Springer, pp. 839-862
- Costamagna F. (2014), “«Chi non lavora...»: Alcune considerazioni su cittadinanza europea, solidarietà e accesso ai benefici sociali a margine della sentenza *Dano*”, Blog della Società Italiana di Diritto Internazionale, <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1192>
- De Groot R.-G. (1998), “The Relationship between the Nationality Legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship”, in M. La Torre (ed.), *European Citizenship: An Institutional Challenge*, The Hague, Kluwer Law International, pp. 115-147
- Dörr O. (2006), “Nationality”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, online edition
- Dzankic J. (2012), “The Pros and Cons of *Ius Pecuniae*: Investor Citizenship in Comparative Perspective”, EUI Working Paper RSCAS 2012/4
- Editorial Comments (2005), “What Now?”, *Common Market Law Review*, 42, 4, pp. 905-911
- Forlati S. (2013), “Nationality as a Human Right”, in S. Forlati and A. Annoni (eds), *The Changing Role of Nationality in International Law*, London, Routledge, pp. 18-36
- Gestri M. (2011), “La politica europea dell’immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione”, in A. Ligustro and G. Sacerdoti (eds), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell’economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 895-925
- (2012), “La cittadinanza e gli stranieri”, in A.M. Calamia, M. Di Filippo and M. Gestri (eds), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, CEDAM, pp. 25-50
- Ghimis A. (2015), “Unconfirmed but Still Feared: The Tidal Wave of Bulgarians and Romanians One Year Later”, *EPC Commentary*, 15 January 2015, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5192_unconfirmed_but_still_feared.pdf

- Klamert M. (2014), *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, Oxford University Press
- Kochenov D. (2013), “Citizenship for Real: Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price”, in *Should Citizenship Be for Sale?*, EUDO Citizenship Forum, November, <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/990-should-citizenship-be-for-sale?showall=&start=6>
- Magni-Berton R. (2013), “Citizenship for Those Who Invest into the Future of the State Is Not Wrong, the Price Is the Problem”, in *Should Citizenship Be for Sale?*, EUDO Citizenship Forum, November, <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/990-should-citizenship-be-for-sale?showall=&start=2>
- Martinico G. (2013), “What Lies Behind Article 4(2) TEU?”, in A. Saiz Arnaiz and C. Alcobarro Llivina (eds), *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, pp. 93-108
- Nascimbene B. (2013), “Le droit de la nationalité et le droit des organisations d’intégration régionales. Vers de nouveaux statuts des résidents?”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 367, pp. 253-414
- Nic Shuibhne N. (2010), “The Resilience of EU Market Citizenship”, *Common Market Law Review*, 47, 6, pp. 1597-1628
- Peers S. (2014), “Benefit Tourism by EU Citizens: The CJEU Just Says No”, EU Law Analysis Blog, <http://eulawanalysis.blogspot.it/2014/11/benefit-tourism-by-eu-citizens-cjeu.html>
- Rossi L.S. and Casolari F. (2014, eds), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Heidelberg, Springer
- Ruzié D. (1993), “Nationalité, effectivité et droit communautaire”, *Revue générale de droit international public*, 97, 1, pp. 107-120
- Sloane R.D. (2009), “Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality”, *Harvard International Law Journal*, 50, 1, pp. 1-60
- Thym D. (2015), “The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens”, *Common Market Law Review*, 52, 1, pp. 17-50

Andrea Ceron, Luigi Curini
e Marco Mainenti

**Alla ricerca dell'euroscetticismo
sui social media: un confronto
tra 12 Stati membri in occasione
delle elezioni europee 2014***

INTRODUZIONE

Se confrontate con quelle nazionali, ritenute più rilevanti, le elezioni europee sono sempre state considerate elezioni di second'ordine (Hix e Marsh 2011), in cui la competizione avveniva tra partiti nazionali con riferimento alle performance del governo nazionale, mentre le questioni prettamente europee venivano largamente ignorate. Le elezioni europee 2014, al contrario, sembrano per la prima volta essersi configurate come una battaglia combattuta sul terreno delle politiche comunitarie. Le misure chiave emanate dall'Unione Europea in questi ultimi anni, quali ad esempio le questioni relative al Patto di Stabilità e Crescita, al *fiscal compact*, al meccanismo europeo di stabilità, alle migrazioni interne di lavoratori o alle altre politiche occupazionali, sono state oggetto di acceso dibattito. L'accresciuta rilevanza del livello di governance sovranazionale e dell'impatto delle politiche comunitarie, la nascita e il rafforzamento di diversi partiti euroscettici (Hartleb 2012), in un contesto di perdurante crisi economica (Serricchio et al. 2013), hanno fatto sì che nel 2014 le elezioni europee siano state viste come qualcosa di più di una mera competizione elettorale sulle performance nazionali.

Per queste ragioni diventa interessante analizzare i giudizi dell'opinione pubblica sulle principali politiche comunitarie monitorando, in relazione a queste, il grado di euroscetticismo espresso dai cittadini europei, i cui sentimenti di sfiducia verso l'Europa hanno costituito un terreno fertile per l'affermazione dei partiti euroscettici (De Wilde et al. 2014; Treib 2014).

Finora, con rare eccezioni (De Wilde et al. 2014), la maggior parte degli studi inerenti l'opinione pubblica europea si basa sulle rilevazioni di Eurobarometro. La nostra analisi, al contrario, si concentrerà sui commenti espressi online dagli utenti dei social media.

Sebbene i sondaggi tradizionali permettano di analizzare tematiche specifiche, come testimoniano le ricerche su politiche in materia di immigrazione (Luedtke 2005) e organismi geneticamente modificati (Durant e Legge 2005), la misurazione delle opinioni espresse sui social media presenta alcuni vantaggi. Da un lato, i social media permettono di analizzare in dettaglio il consenso dei cittadini attorno alle istituzioni europee nelle fasi in cui

* Il presente lavoro è stato finanziato grazie al contributo di UniCredit e si basa in parte su una ricerca svolta per la rivista di geopolitica «East».

temi di interesse europeo sono particolarmente salienti e il dibattito pubblico maggiormente acceso. Inoltre i social media offrono grandi quantità (*big data*) di informazioni e di opinioni che non sono «sollecitate», come avviene durante le interviste telefoniche effettuate nei sondaggi, ma sono liberamente espresse dalla cosiddetta «opinione pubblica attivata», ossia quella parte di opinione pubblica più attiva e, per alcuni aspetti, più influente.

Nonostante i social media siano stati finora trascurati dalle modalità più tradizionali di raccolta dati, è ormai oggettivo il fatto che essi rappresentino una forma di comunicazione fondamentale proprio per le enormi quantità di dati e opinioni che vengono quotidianamente espresse online da oltre 2 miliardi e mezzo di utenti Internet (di cui oltre 1 miliardo ha un account su Facebook e 550 milioni un profilo Twitter). Anche per questi motivi i social media stanno iniziando a essere utilizzati sempre più consapevolmente come strumento per analizzare i fenomeni più diversi, nel campo economico, politico e sociale (Ceron et al. 2014 e 2015a; Curini et al. 2014).

Seguendo l'esempio di un recente lavoro che, sulla base dei pareri raccolti su siti Internet, blog, Twitter e Facebook, analizza lo scetticismo nei confronti delle istituzioni europee emerso in Rete nei mesi antecedenti le elezioni per il Parlamento europeo del 2009 (De Wilde et al. 2013 e 2014), il nostro contributo offrirà un panorama del consenso attorno ai provvedimenti anti-crisi che sono stati al centro del dibattito politico nei mesi antecedenti le elezioni del 2014.

In primis, saranno esaminati i commenti online relativi alle politiche di austerità concertate tra gli Stati membri e le istituzioni europee, Commissione e Banca Centrale Europea; ci concentreremo poi sulle politiche per l'occupazione e la crescita che, considerato l'elevato tasso di disoccupazione negli Stati membri, rimangono tra gli obiettivi prioritari dell'UE (la strategia «Europa 2020»); successivamente investigheremo le percezioni su moneta unica e Unione Fiscale; infine prenderemo in esame i giudizi sulle modifiche alla regolamentazione finanziaria e sulla realizzazione di un'Unione Bancaria.

Attraverso *iSA*, una tecnica supervisionata di *sentiment analysis* che permette di analizzare non solo i giudizi (positivi e negativi) ma anche le motivazioni soggiacenti (Ceron et al. 2013 e 2014), abbiamo monitorato l'opinione della Rete, considerando i commenti pubblicati online nei mesi immediatamente precedenti l'inizio della campagna elettorale per le consultazioni europee. Dal 1° marzo al 30 aprile 2014 abbiamo raccolto quasi 2,6 milioni di post pubblicati sui canali social (Twitter, Facebook, Google+), ma anche su forum, news e blog, in 12 paesi europei: Austria, Croazia, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Polonia, Regno Unito, Romania, Spagna e Ungheria. Questo ci ha permesso di catturare le critiche e gli apprezzamenti rivolti alle istituzioni e alle politiche europee rispetto alle quattro tematiche accennate prima. I dati sono stati poi combinati per creare un indice di sostegno all'Unione Europea che consente di monitorare in tempo reale il grado di euroscetticismo espresso online.

I risultati mettono in luce un'opinione pubblica europea tendenzialmente scettica su quasi tutti i temi oggetto di indagine e soprattutto su austerità e moneta unica, mentre sull'Unione Bancaria in molti paesi prevalgono i giudizi positivi. Il sostegno all'Unione è più forte nei nuovi Stati membri, che sembrano vivere ancora una sorta di «luna di miele» con le istituzioni e le politiche comunitarie. Nei paesi membri storici dell'UE l'opinione pubblica tende invece a essere più critica, con l'importante eccezione rappresentata dalla Germania dove si registra maggior apprezzamento. Al contrario, francesi e italiani espri-

mono una marcata avversione nei confronti delle politiche prese in esame, viste come il prodotto di una Unione Europea a guida tedesca.

L'articolo è organizzato come segue: nel prossimo paragrafo, partendo dalla letteratura esistente, descriveremo il nostro disegno di ricerca; nel paragrafo 2 presenteremo i dati e la metodologia utilizzata per analizzarli; nel paragrafo 3 risumeremo i risultati relativi alle quattro politiche dell'Unione; nel paragrafo 4 combineremo questi risultati per produrre un indice di sostegno all'Europa; infine, nel paragrafo 5 discuteremo le implicazioni del presente studio.

1. L'OPINIONE PUBBLICA EUROPEA E LA POLITICA ECONOMICA DELL'UNIONE

L'opinione pubblica non ha mostrato crescente entusiasmo per il processo di integrazione europea. Il largo consenso che segue la ratifica dell'Atto Unico Europeo raggiunge il suo apice nei primi anni Novanta, sino ai dibattiti che accompagnano la firma del Trattato di Maastricht (Eichenberg e Dalton 1993 e 2007). Da quel momento l'atteggiamento favorevole attorno alla costruzione dell'Unione Europea si indebolisce, lasciando spazio a un marcato scetticismo riguardo agli effettivi vantaggi che derivano dall'essere Stati membri.

La portata della disaffezione di massa diventa inequivocabile con l'emergere di movimenti e partiti anti-europeisti e, soprattutto, con i risultati delle consultazioni referendarie indette in diversi paesi per adottare la moneta unica o ratificare la Costituzione europea (Hooghe e Marks 2009; Usherwood e Startin 2013). I referendum, oltre a decretare la mancata adesione di Danimarca e Svezia all'area euro, registrano il rifiuto all'entrata in vigore della nascente Costituzione europea dei cittadini di Francia e Paesi Bassi, due dei sei paesi fondatori della Comunità Europea. A quel punto è palese come sfiducia e scetticismo per il progetto europeo non siano tratti distintivi di qualche Stato membro, ma rappresentino atteggiamenti ormai radicati in tutto il continente.

La crisi finanziaria contribuisce a inasprire il malumore nei confronti delle istituzioni europee. A partire dal 2007 si osserva un aumento dell'euroscetticismo sia nei paesi dell'area euro sia nei paesi entrati nell'Unione Europea da pochi anni (Serricchio et al. 2013, 56-57). Nello stesso periodo la percentuale dei cittadini che giudicano favorevolmente la presenza del proprio paese nell'Unione Europea tocca uno dei livelli più bassi, mentre cresce progressivamente il fronte dei contrari all'adozione della moneta unica e al processo di allargamento a nuovi Stati membri (Commissione europea 2013). A ulteriore conferma di tale andamento, con la crisi si rafforza il consenso attorno ai partiti nazionalisti o deliberatamente contrari al processo di integrazione europea (Hartleb 2012). Evidenti in tal senso sono i risultati ottenuti alle ultime elezioni europee da Front National in Francia, United Kingdom Independence Party nel Regno Unito o Alba Dorata e Syriza in Grecia.

A fronte dell'aumento dell'insoddisfazione generale, lo scontento è tuttavia lungi dal presentare un carattere univoco, variando sensibilmente a seconda delle tematiche al centro del dibattito. Ad esempio, a partire dal 2010 la maggioranza dei cittadini europei è contraria a un ulteriore allargamento dell'Unione, ma continua a dichiararsi favorevole alla creazione di una politica estera comune, così come al consolidamento di una politica europea in materia di sicurezza e difesa (Commissione europea 2013). Una delle principali

ragioni alla base di tali variazioni del consenso riguarda le implicazioni in termini di possibili guadagni e perdite per se stessi e il proprio Stato membro. I giudizi su questioni specifiche, infatti, tendono a fondarsi su una valutazione utilitaristica di possibili costi e benefici, mentre sono connessi solo parzialmente a elementi identitari (Niedermayer e Westle 1995; Boomgaarden et al. 2011, 244). Di conseguenza, è lecito attendersi maggiore consenso nel caso in cui i vantaggi siano percepiti come superiori agli eventuali svantaggi (a tal proposito si vedano Eichenberg e Dalton 1993; Gabel e Whitten 1997; Gabel 1998a e 1998b; McLaren 2002).

Questo articolo prende in esame il grado di soddisfazione riguardo alle misure anti-crisi prese di recente dalle istituzioni europee. Malgrado la crisi abbia rafforzato il malcontento generale nei confronti dell'Unione Europea, gli atteggiamenti dei cittadini in merito ai singoli provvedimenti potrebbero presentare differenze degne di nota. L'attenzione è rivolta a quattro tipi di misure adottate dalle istituzioni europee allo scopo di ridurre il debito pubblico nazionale, promuovere la crescita e favorire una maggiore stabilità finanziaria, per far fronte al perdurare degli effetti della crisi finanziaria in molti Stati membri. Ognuno di questi obiettivi ha rivestito un ruolo centrale nel recente dibattito sull'Unione Europea e, in particolar modo, nel percorso di avvicinamento alle consultazioni per il rinnovo del Parlamento europeo avvenute nel maggio 2014.

La prima delle misure prese in esame è costituita dal nuovo patto di bilancio, più noto come *fiscal compact*, approvato nel marzo 2012 dal Consiglio europeo con il voto favorevole degli esecutivi di tutti gli Stati membri, fatta eccezione per Regno Unito e Repubblica Ceca. Il nuovo patto vincola i governi nazionali al pareggio di bilancio, al rapporto deficit/PIL stabilito dal Trattato di Maastricht, nonché a severi meccanismi di correzione qualora gli accordi non vengano rispettati. Poiché irrigidisce i vincoli già presenti, il *fiscal compact* diventa uno dei principali riferimenti per le cosiddette politiche di austerità.

La seconda misura è la strategia «Europa 2020». Al fine di porre le basi per una crescita fondata su innovazione, sostenibilità e coesione sociale, nel 2010 la Commissione definisce una serie di target da raggiungere entro un decennio. Oltre a lotta alla povertà e uso efficiente delle risorse energetiche, tra gli obiettivi figurano un tasso di occupazione non inferiore al 75 per cento per la popolazione europea compresa tra i 20 e i 64 anni, investimenti in ricerca e sviluppo pari almeno al 3 per cento del prodotto interno lordo e un tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10 per cento, con almeno il 40 per cento della popolazione fra i 30 e i 34 anni che abbia ottenuto un titolo universitario (Commissione europea 2010). Ogni Stato membro, anche sulla base delle raccomandazioni del Consiglio europeo, è tenuto a utilizzare gli strumenti a sua disposizione per favorire la realizzazione di tali obiettivi.

In terzo luogo, ci interessa valutare il consenso attorno alla moneta unica in seguito ai recenti interventi di politica monetaria da parte della Banca Centrale Europea. Nella speranza di favorire la crescita, in particolar modo nei paesi dell'area euro, e di garantire maggiore stabilità ai prezzi, nel 2013 la Banca Centrale Europea decide di ridurre i tassi d'interesse. I tagli vengono apportati ben due volte, in maggio e in novembre. Ne seguiranno poi altri all'inizio del settembre 2014.

La quarta misura analizzata, infine, riguarda la creazione dell'Unione Bancaria Europea, su cui Parlamento e Consiglio europeo trovano un accordo nel marzo 2014. Oltre a prevedere un maggior controllo sui principali istituti bancari, il provvedimento stabilisce che

le banche rispondano loro stesse delle proprie perdite, il cui peso non ricadrà più sugli Stati membri e quindi sui rispettivi contribuenti. In caso di fallimento l'eventuale salvataggio verrà finanziato da un fondo, che prenderà forma entro il 2022 e sarà costituito unicamente dalle risorse delle banche stesse.

Date le diverse implicazioni delle misure elencate, ci attendiamo che l'atteggiamento dei cittadini non sia il medesimo per ogni provvedimento. In particolare, ci aspettiamo che il grado di soddisfazione vari a seconda del rapporto tra sacrifici richiesti e possibili miglioramenti in termini di crescita e occupazione. Su queste basi, il consenso è plausibile tocchi il livello più basso nei confronti del *fiscal compact*. Di fatto il nuovo patto di bilancio enfatizza i doveri degli Stati membri al fine di ridurre il debito pubblico, ma lascia ampia incertezza riguardo ai margini di ripresa dell'economia. Gli stessi economisti non concordano sugli effetti del provvedimento, che secondo alcuni potrebbe avere ripercussioni negative sulle possibilità di crescita degli Stati membri (Creel, Hubert e Saraceno 2012; Bird e Mandilaras 2013). Allo stesso modo, il consenso dovrebbe rimanere limitato anche nei confronti della moneta unica. I recenti interventi della Banca Centrale, per quanto apprezzabili agli occhi di molti, non sembrano sufficienti a introdurre un cambiamento rilevante in assenza di altre riforme. Per di più, è verosimile che la tematica sia associata principalmente ai vincoli fissati dai trattati europei, mettendo in secondo piano ogni altro aspetto.

Invece, ci aspettiamo di trovare un certo apprezzamento per la strategia «Europa 2020» e, soprattutto, riguardo la formazione dell'Unione Bancaria Europea. La prima misura introduce un progetto per crescita e occupazione sul medio-lungo periodo che, almeno apparentemente, non presenta costi straordinari a livello nazionale. La seconda pone le basi per un'inversione di tendenza, tutelando maggiormente i cittadini attraverso l'attività di controllo delle istituzioni europee e, soprattutto, apportando benefici tangibili alle casse degli Stati, i quali potranno utilizzare per altri interventi di carattere economico le risorse altrimenti destinate a sostenere i fallimenti bancari.

La nostra analisi sarà anche improntata a misurare il diverso grado di soddisfazione all'interno di vari paesi europei. Dato il forte condizionamento del contesto politico, economico e mediatico a livello nazionale (Brinegar e Jolly 2005; Rohrschneider e Loveless 2010; Loveless e Rohrschneider 2011, 18-23), percezioni e opinioni espresse dai cittadini in merito al tema europeo possono infatti anche differire in modo rilevante. Nello specifico, cercheremo di rilevare in che misura i giudizi negli Stati membri che ricoprono un ruolo centrale negli accordi europei, come Germania e Francia, si discostino da quanto espresso in paesi, quali Italia, Spagna e Irlanda, dove la situazione finanziaria è più complicata, o nei paesi, Regno Unito su tutti, in cui l'euroscetticismo costituisce un tratto distintivo, frutto di un processo storico peculiare (Gifford 2006).

In secondo luogo, andremo a comparare le opinioni rilevate nei paesi dell'area euro con quelle espresse nei restanti Stati membri, in particolar modo per quel che concerne il nuovo patto di bilancio e la politica monetaria. Infine, concentreremo la nostra attenzione sul consenso di cui gode la politica economica europea nei paesi che sono entrati solo di recente a far parte dell'Unione (ossia, a partire dal 2004). L'entusiasmo nei confronti dell'Unione Europea, che solitamente accompagna la fase di accesso, potrebbe infatti non essersi del tutto esaurita in questi paesi, contribuendo a mantenere giudizi complessivamente più favorevoli nei confronti dei singoli provvedimenti.

2. MISURARE LE OPINIONI ATTRAVERSO LA *SENTIMENT ANALYSIS*: METODOLOGIA E DATI

2.1. I dati

L'enorme quantità di informazioni digitalizzate disponibili in Rete, i cosiddetti *big data*, viene utilizzata sempre più spesso per indagare fenomeni sociali e politici. Nel mondo dei *big data*, particolare attenzione viene rivolta ai milioni di commenti provenienti da tutto il mondo e pubblicati ogni giorno sul web (Ceron et al. 2013 e 2014).

In questo studio guardiamo ai commenti pubblicati online dall'opinione pubblica europea per misurare, attraverso una moderna ed efficiente tecnica supervisionata di *sentiment analysis*, il grado di sostegno o avversione a quattro politiche dell'Unione Europea (austerità; politiche per l'occupazione e la crescita; moneta unica e Unione Fiscale; Unione Bancaria). Focalizzandoci sui dati raccolti nel periodo immediatamente antecedente l'inizio della campagna per le elezioni europee 2014, abbiamo analizzato le opinioni espresse in Rete in 12 diversi paesi europei: Austria, Croazia, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Polonia, Regno Unito, Romania, Spagna e Ungheria.

Dal 1° marzo al 30 aprile, abbiamo raccolto e analizzato circa 2,6 milioni di commenti (2.575.270), scritti nelle lingue di ciascun paese, pubblicati sui social network (Twitter, Facebook, Google+), ma anche su forum, blog e news online, che discutevano espressamente dell'Unione Europea¹. Delle quattro tematiche considerate, la più discussa è stata quella relativa all'euro e all'Unione Fiscale con quasi 1 milione di menzioni (949.189), seguita dall'Unione Bancaria (726.689) e dalle politiche per l'occupazione e la crescita (661.131). Meno menzionato invece è stato il tema delle specifiche politiche di austerità (238.260). Se guardiamo ai singoli paesi, la maggioranza relativa dei commenti proviene dalla Germania (545.398 menzioni), seguita da Regno Unito (496.749), Francia (385.033), Spagna (368.840) e Italia (206.232).

2.2. Metodologia

Per analizzare la grande mole di dati raccolti e catturare le opinioni espresse online utilizzeremo *iSA* (*integrated Sentiment Analysis*), una innovativa ed efficiente tecnica di *sentiment analysis* supervisionata (Ceron et al. 2013; si veda l'Appendice statistica per maggiori dettagli formali). Tale tecnica, sviluppata a partire dal metodo di analisi semi-automatizzato proposto da Hopkins e King (2010), utilizza codificatori umani per la produzione di un *training set* (basato su un campione di testi) che verrà poi impiegato da un algoritmo per classificare – in aggregato – le opinioni riscontrate nell'intera popolazione di commenti considerati. Proprio grazie al primo stage di codifica manuale, che permette di supervisionare la successiva analisi, *iSA* è in grado di cogliere le diverse sfumature del linguaggio (neologismi, linguaggio retorico o gergale), riuscendo anche a distinguere (e, quando necessario, ignorare) i commenti ironici, superando in questo modo uno dei principali limiti delle tecniche di *sentiment analysis* più tradizionali basate su dizionari ontologici. Così facendo, *iSA* consente di produrre stime accurate delle opinioni espresse in Rete (l'errore medio delle tecniche supervisionate si aggira intorno al 2-3 per cento, mentre quello delle

¹ I dati analizzati in questo lavoro sono stati forniti da VOICES from the Blogs, spin-off dell'Università degli Studi di Milano (<http://voicesfromtheblogs.com/>).

tradizionali tecniche automatizzate può arrivare fino al 20 per cento). La tecnica *iSA* permette inoltre non solo di misurare il *sentiment* dei giudizi (positivo o negativo), ma di cogliere anche le motivazioni soggiacenti che hanno contribuito a produrre tali giudizi (quale fattore ha prodotto un commento positivo e quale un commento negativo).

Nel prossimo paragrafo mostreremo i risultati dell'analisi, per ciascuna tematica, discutendo la relazione tra le nostre aspettative e i dati osservati.

3. COMMENTO AI RISULTATI DELL'ANALISI

La tabella 1 mostra i risultati dell'analisi riportando, per ciascun paese e ciascuna area tematica, la percentuale di commenti positivi al netto dei commenti neutri che non esprimono un giudizio valoriale. Complessivamente, e in linea con le nostre ipotesi, il tema dell'austerità è quello che fa registrare la quota più bassa di sostegno (29,4 per cento), seguito dal tema della moneta unica e dell'Unione Fiscale, dove la quota di giudizi positivi è di poco superiore a un terzo (35,6 per cento). Sono invece più positivi i commenti relativi alle politiche di crescita e occupazione (40,3 per cento di positivi) e soprattutto quelli riferiti al tema dell'Unione Bancaria, dove quasi un commento su due esprime apprezzamento (49,4 per cento). Questo primo dato sembra dunque confermare che il grado di soddisfazione varia a seconda del rapporto tra sacrifici richiesti e possibili miglioramenti ottenibili attraverso ciascuna politica.

Tabella 1 • Percentuale di commenti positivi in ciascuna area tematica

Paese	Austerità	Occupazione	Unione Fiscale	Unione Bancaria
Austria	34,0	58,7	19,7	42,3
Croazia	27,0	48,6	45,3	43,8
Danimarca	33,1	52,8	36,5	47,2
Francia	15,2	36,4	26,5	51,2
Germania	51,0	59,2	44,6	36,4
Irlanda	29,8	49,5	42,9	53,0
Italia	16,6	31,3	27,7	57,3
Polonia	35,6	71,1	37,8	59,6
Regno Unito	20,0	28,4	32,0	54,4
Romania	43,2	53,4	44,3	59,2
Spagna	31,1	44,9	35,4	58,8
Ungheria	32,9	46,8	35,8	53,7
Totale (media ponderata)	29,4	40,3	35,6	49,4

3.1. L'austerità

Al di là dei giudizi complessivi, è però importante investigare anche le differenze tra paesi. Se è vero che il tema dell'austerità, quando espressamente legato all'Unione Europea, suscita la reazione negativa più forte (29,4 per cento), occorre anche mettere in luce le

enormi differenze esistenti tra la Germania e altri paesi. In Germania il sentimento pro austerità è infatti maggioritario (51 per cento) in parte anche a conferma dell'impostazione «germano-centrica» che i negoziati in merito all'imposizione di politiche di austerità hanno avuto.

Dietro la Germania troviamo due paesi entrati solo da poco nell'Unione: Romania (43,2 per cento) e Polonia (35,6 per cento). Fanalini di coda, oltre al Regno Unito (20 per cento), sono soprattutto Francia (15,2 per cento) e Italia (16,2 per cento), dove meno di un commento su sei è positivo. La linea di confronto che divide l'opinione pubblica di Francia e Italia, da un lato, rispetto a quella tedesca, dall'altro, emerge anche quando andiamo a guardare più in profondità alle motivazioni legate ai giudizi positivi e negativi. Nella loro critica all'austerità, francesi (23,9 per cento) e italiani (13,8 per cento) ritengono che la responsabilità di tali politiche sia da ricercare anche e soprattutto nella leadership della Germania, e prendono di mira il governo della Cancelliera Merkel, considerato prepotente e dispotico verso quegli Stati membri che stanno vivendo una situazione di crisi economica. Al contrario, tra le motivazioni addotte dai tedeschi che giudicano positivamente l'austerità, troviamo proprio il fatto che il rigore permetterà di arginare la crisi (43,7 per cento).

3.2. Politiche per la crescita e l'occupazione

Diversamente dal tema dell'austerità, le opinioni in merito alle politiche europee per la crescita e l'occupazione (soprattutto con riferimento ai fondi strutturali e di coesione sociale, e ai programmi per l'occupazione giovanile) fanno registrare un certo livello di apprezzamento (40,3 per cento). Il gradimento è molto netto in paesi che sono tradizionalmente (ma anche recentemente) protagonisti di flussi migratori interni all'Unione, esportando lavoratori verso gli Stati membri dove il benessere è più elevato. In particolare, la Polonia (71,1 per cento) è il paese che esprime il gradimento più alto, ma il dato è molto forte anche in Romania (53,4 per cento). Non a caso, tra le principali ragioni che generano *sentiment* positivo figura anche il principio della libera circolazione dei lavoratori (25,5 per cento), citato mediamente in un commento su cinque, mentre la migrazione interna di lavoratori viene vista negativamente solo da un numero limitato di post (6,7 per cento). Ancora una volta in Germania più di un commento su due è positivo (59,2 per cento), mentre troviamo di nuovo Francia (36,4 per cento), Italia (31,3 per cento) e Regno Unito (28,4 per cento) in fondo alla classifica. E anche in questo caso, come già osservato in relazione all'austerità, francesi (36 per cento) e italiani (49,9 per cento) ritengono che le politiche occupazionali errate siano il frutto dell'incapacità e incompetenza dei leader europei e nazionali, e che tali politiche risentono troppo spesso dell'imposizione tedesca.

3.3. Euro e Unione Fiscale

In tema di euro e Unione Fiscale, il *sentiment* positivo si ferma a un livello decisamente basso (35,6 per cento sul totale). È interessante notare che, a eccezione di Germania (44,6 per cento) e Irlanda (42,9 per cento), il *sentiment* positivo verso l'euro tende a essere superiore alla media soprattutto nei paesi che non aderiscono all'Eurozona: Croazia (45,3 per cento), Danimarca (36,5), Polonia (37,8), Romania (44,3) e Ungheria (35,8). Tra i paesi

esclusi da Eurolandia, solo il Regno Unito fa registrare un *sentiment* positivo più basso (32 per cento). Lo scetticismo britannico emerge in modo evidente dalle motivazioni che gli stessi utenti britannici citano a supporto dei commenti negativi: il 41,4 per cento di essi ritiene l'euro un esperimento poco credibile.

Al contrario, nei paesi che hanno adottato l'euro fin dal 1999, i commenti sono piuttosto critici. I valori più bassi si registrano infatti in Austria (19,7 per cento) e, ancora una volta, in Francia (26,5) e Italia (27,7), dove le critiche sono in parte legate al fatto che l'euro danneggia i paesi UE più deboli (vale per il 24,3 per cento dei commenti francesi e per il 12,9 per cento di quelli italiani) e, in parte per le stesse ragioni, vengono messe in discussione le basi dell'Unione Fiscale, auspicando un superamento dei criteri di Maastricht (emerge dal 35,7 per cento dei commenti negativi italiani e dall'11,6 per cento di quelli francesi).

Una simile logica prevale anche quando guardiamo alle motivazioni dei commenti positivi: una larga parte (media: 24,3 per cento) ritiene che solo con l'Unione Fiscale sia possibile salvare l'euro e l'intero progetto di integrazione europea. Fa però eccezione, in modo interessante, l'opinione pubblica tedesca, molto più tiepida al riguardo visto che solo il 10,2 per cento (dato decisamente inferiore alla media) dei giudizi positivi menziona questo aspetto, mentre viene posta molta più enfasi sul rafforzamento del *fiscal compact* e sull'individuazione di regole sul pareggio di bilancio tali da garantire la creazione di un vero e proprio bilancio europeo (55,2 per cento dei commenti positivi tedeschi).

3.4. Unione Bancaria

Per concludere, tra le quattro tematiche considerate quella decisamente più apprezzata da chi si esprime in Rete è l'accordo sull'Unione Bancaria recentemente siglato, circa il quale il *sentiment* positivo coinvolge quasi un commento su due e la media europea arriva al 49,4 per cento.

L'aspettativa che l'Unione Bancaria sia garanzia che i costi delle banche in default non ricadano sui consumatori ma sulle banche stesse (25,6 per cento dei commenti positivi) sembra spiegare l'elevata quota riscontrata in quasi tutti i paesi membri dell'Unione Europea; molti giudizi positivi (quasi uno su due: 42,6 per cento) enfatizzano questo processo come un primo passo verso una futura unione politica. I commenti provenienti dalla Polonia (59,6 per cento), dalla Romania (59,2) e dalla Spagna (58,8) sono i più entusiasti. Anche Francia (51,2 per cento) e Italia (57,3 per cento) in questo caso fanno registrare alti livelli di sostegno, mentre l'opinione pubblica tedesca, al contrario, figura tra le più ostili (36,4 per cento) all'Unione Bancaria, e proprio la Germania in effetti si era dimostrata piuttosto critica durante i negoziati sul tema, a causa del rischio di doversi accollare i debiti dei paesi più «inaffidabili». Un quarto dei commenti negativi da parte dei tedeschi (24,5 per cento) punta l'indice contro l'Unione Bancaria, vista come un'imposizione di Bruxelles, e critica l'intromissione delle istituzioni europee in affari delicati quali l'assetto finanziario delle banche. A conferma dello scarso ruolo della Germania sul tema dell'Unione Bancaria va sottolineato come in questo caso, e a differenza delle altre politiche europee discusse in precedenza, solo il 2,6 per cento dei commenti giudica negativamente l'Unione Bancaria ritenendola il risultato di un'imposizione tedesca.

4. UN INDICE DI EUROSCETTICISMO IN RETE

Oltre a permettere di analizzare l'opinione della Rete su politiche specifiche, questo lavoro consente di valutare, più in generale, il grado di euroscetticismo presente online. Il tema è particolarmente rilevante anche alla luce di come il sentimento di sfiducia nei confronti dell'Unione Europea, molto diffuso nelle opinioni pubbliche dei vari paesi, abbia contribuito alla buona (e, per certi versi, sorprendente) affermazione dei partiti euroscettici durante le elezioni europee 2014 (De Wilde et al. 2014; Treib 2014).

Per analizzare il grado di euroscetticismo presente in Rete abbiamo dunque combinato le quattro voci relative al giudizio sulle politiche dell'Unione Europea, formando un indicatore di sostegno verso l'UE che mostra quale sia, mediamente, la percentuale di *sentiment* positivo sui temi europei in ciascun paese considerato. La tabella 2 mostra i risultati.

Tabella 2 • Percentuale di sostegno alle politiche dell'Unione Europea

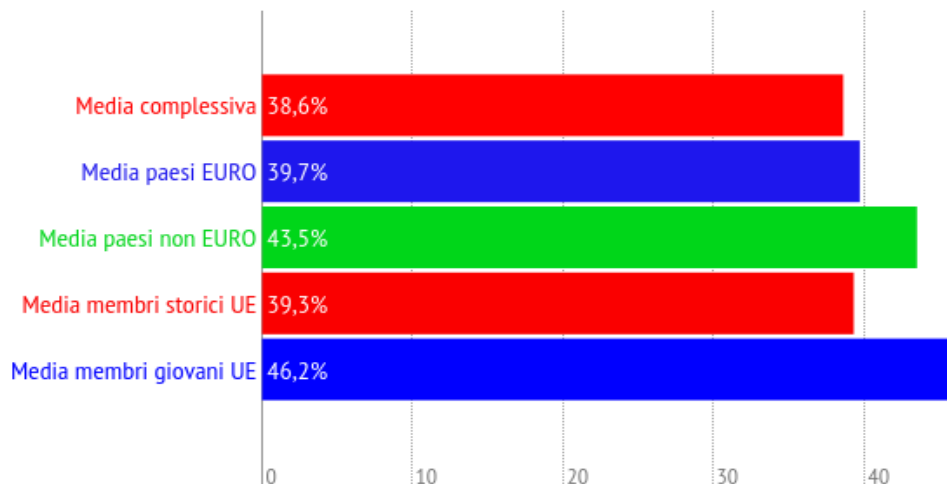
Paese	Sentiment /SA	Sondaggio Eurostat
Austria	38,7	39
Croazia	41,2	36
Danimarca	42,4	45
Francia	32,3	28
Germania	47,8	29
Irlanda	43,8	34
Italia	33,2	23
Polonia	51,0	45
Regno Unito	33,7	19
Romania	50,1	48
Spagna	42,5	21
Ungheria	42,3	47
Media	38,6	31

In media, nei 12 paesi presi in esame, quasi quattro commenti su dieci esprimono *sentiment* positivo verso l'Unione Europea. Il grado di sostegno all'Europa varia fra il 30 e il 50 per cento. I paesi che fanno registrare un livello basso sono Francia (32,3 per cento), Italia (33,2) e Regno Unito (33,7), dove i commenti positivi sono di poco superiori al 30 per cento, mentre in Germania (47,8), Romania (50,1) e Polonia (51) questa quota approssima o supera il 50 per cento.

Se distinguiamo il *sentiment* positivo nei paesi aderenti all'euro (Austria, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Spagna) rispetto a quelli non aderenti (Croazia, Danimarca, Polonia, Regno Unito, Romania, Ungheria), osserviamo (figura 1) che i primi fanno registrare un apprezzamento (39,7 per cento) decisamente minore rispetto ai paesi che non adottano la moneta unica (43,5 per cento). Il divario è ancora più marcato quando separiamo i membri storici dell'UE (Austria, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Regno Unito, Spagna) dai paesi entrati solo più recentemente nell'Unione (Croazia, Polonia, Romania, Ungheria). Tra i membri storici sembra essere subentrata una sorta di stanchezza nei ri-

guardi dell'Europa, e i giudizi positivi si fermano al 39,3 per cento. Il divario è netto – quasi sette punti di differenza – rispetto ai nuovi membri, che sembrano continuare a vivere una sorta di «luna di miele» rispetto all'UE, tanto che quasi un commento su due è positivo (46,2 per cento).

Figura 1 • Percentuale di sostegno medio all'Unione Europea per differenti raggruppamenti di paesi

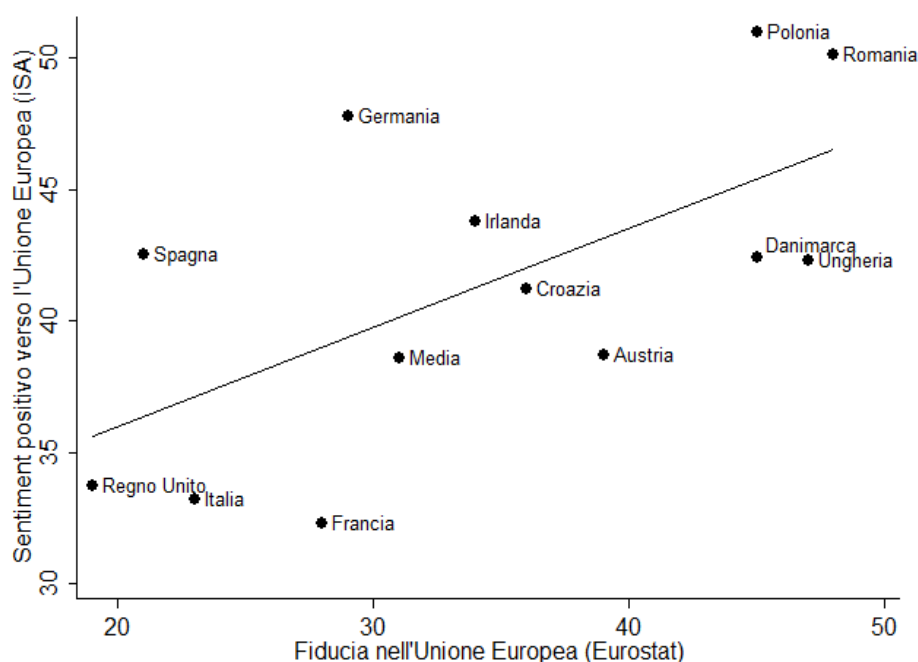


Tra i membri storici, solo la Germania si distacca (notevolmente) da tutti gli altri, e l'opinione pubblica tedesca mostra livelli di apprezzamento pari a quelli dei nuovi membri. In questo senso, la posizione di leadership assunta negli ultimi anni dal governo di Berlino, e in modo particolare da Angela Merkel, rispetto ai temi dell'integrazione europea sembra avere rafforzato, tra i tedeschi, il favore verso le istituzioni comunitarie. Al contrario, in Francia, ossia nell'altro paese che, almeno nel passato, aveva tradizionalmente svolto assieme alla Germania il ruolo di guida dell'UE, il *sentiment* positivo è decisamente più basso (15,5 punti in meno rispetto ai tedeschi). Questo fatto pone dunque l'opinione pubblica francese in una posizione diametralmente opposta rispetto a quella tedesca, che da un lato rispecchia la perdita di rilevanza della Francia, a vantaggio della Germania, e dall'altro accomuna francesi e italiani marcando una netta opposizione rispetto alla leadership tedesca. Questa stessa opposizione, in effetti, emergeva in modo chiaro anche nell'analisi delle singole voci, e ancor più guardando alle motivazioni espresse da chi commenta: sulle varie tematiche prese in esame, francesi e italiani esprimevano infatti una visione comune di critica alle politiche comunitarie, viste come espressione della volontà di Berlino e come il frutto di una cessione di sovranità di fronte alla leadership tedesca.

Al di là della comparazione tra paesi, è interessante anche confrontare questo indice di *sentiment* verso l'Europa con dati provenienti da fonti più tradizionali. Nella tabella 2 sopra abbiamo riportato, a questo proposito, anche il dato pubblicato nell'autunno 2013 dall'Eurostat relativo alla fiducia media dei cittadini nei confronti dell'Unione Europea, in ciascuno dei 12 paesi analizzati (fonte: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm). Come emerge anche dalla figura 2, osserviamo una chiara correlazione ($r = 0,62$) tra i due indicatori: essi mostrano che, almeno sul tema dell'Europa, il

giudizio dell'«opinione pubblica attivata» che utilizza la Rete presenta forti analogie con quello dell'opinione pubblica intesa in senso più ampio, catturato dai sondaggi d'opinione (Eurostat). Al di là delle somiglianze, che sono interessanti di per sé perché permetterebbero, qualora confermate da ulteriori analisi, di costruire un affidabile indicatore che misuri in tempo reale il grado di euroscetticismo, anche le differenze tra le due fonti di dati sono particolarmente degne di nota.

Figura 2 • Confronto tra *sentiment* positivo verso le politiche dell'Unione Europea espresso in Rete e percentuale di fiducia nell'Unione Europea in base al sondaggio Eurostat (autunno 2013)



I due principali casi devianti sono proprio Francia e Germania. In Rete, l'opinione pubblica tedesca risulta più euro-ottimista, mentre i francesi sono più euroscettici. Di fatto, emerge online una differenza tra Francia e Germania che invece non traspare quando osserviamo i dati Eurostat. In questo senso, l'analisi della Rete sembrerebbe offrire, almeno per questi due paesi, un dato più contingente che, in relazione ai mutati rapporti di forza a livello comunitario, con la Germania che ha assunto la leadership e la Francia che ha visto ridursi il suo peso, vedono una reazione diametralmente opposta delle rispettive opinioni pubbliche che viene catturata, però, solo misurando in modo quasi istantaneo il mutevole clima d'opinione della Rete, mentre le tecniche tradizionali sembrano cogliere dinamiche di lungo periodo misurando un'opinione più «sedimentata». Ma tale divergenza tra dati di *sentiment* e di sondaggio in Francia e Germania potrebbe anche dipendere dal fatto che le caratteristiche e le opinioni degli utenti della Rete potrebbero essere differenti rispetto a quelle del campione intervistato nel sondaggio Eurostat.

5. CONCLUSIONE

I risultati confermano le ipotesi formulate nel primo paragrafo e mostrano una opinione pubblica europea tendenzialmente scettica su quasi tutti i temi oggetto di indagine.

Come ci aspettavamo, austerità e moneta unica fanno registrare i valori di gradimento medi più bassi. Al contrario, le politiche per la crescita e l'occupazione e soprattutto il tema dell'Unione Bancaria fanno registrare da parte dell'opinione pubblica un discreto apprezzamento, che in diversi paesi arriva a sfiorare o superare il 50 per cento. Questi dati confermano dunque l'idea che il grado di soddisfazione verso ciascun tipo di politica economica varia a seconda del rapporto tra sacrifici richiesti e possibili benefici avvertiti o recepiti dal cittadino.

Dall'analisi emerge anche, in modo interessante, che il sostegno all'Unione è maggiore nei nuovi Stati membri, dove si vive ancora una «luna di miele» con le istituzioni e le politiche comunitarie, e nei paesi che non hanno adottato la moneta unica. Al contrario, l'opinione pubblica dell'Eurozona e quella dei membri storici dell'Unione esprime sentimenti molto più tiepidi, quando non dichiaratamente scettici, nei confronti dell'UE. Una importante eccezione in questo senso è rappresentata dalla Germania. L'opinione pubblica tedesca esprime online un livello piuttosto alto di sostegno all'Europa, che è indice dell'attuale predominanza tedesca a livello comunitario e marca una divisione netta rispetto all'atteggiamento degli utenti Internet in paesi che non ricoprono un ruolo centrale negli accordi europei. Alla luce di questo, è interessante osservare che l'opinione pubblica francese, un tempo abituata a vedere il proprio paese tra quelli alla guida dell'Europa, mostra un *sentiment* perfettamente in linea con quello dell'opinione pubblica italiana, ed esprime critiche molto forti su diverse delle tematiche prese in esame, giudicandole come il risultato prodotto da una Unione Europea legata mani e piedi alla leadership tedesca.

L'analisi mette in luce anche la possibilità di analizzare la Rete per costruire un indice che misuri il livello di euroscetticismo. Il presente studio offre segnali di ottimismo dal punto di vista metodologico, mostrando come il *sentiment* della Rete risulti correlato con la fiducia nell'UE registrata da indicatori più tradizionali. Se tale risultato venisse infatti corroborato da successive analisi, diventerebbe possibile realizzare un indicatore utile alle istituzioni comunitarie e ai governi nazionali per monitorare, in tempo reale, la soddisfazione dei cittadini europei, incrementando in questo modo il grado di *responsiveness* nei confronti degli elettori.

All'ottimismo metodologico non corrisponde però un ottimismo dal punto di vista dei risultati empirici. L'analisi conferma infatti come anche in Rete vi sia una forte sfiducia nei confronti dell'Unione Europea e delle politiche comunitarie.

Il dato da considerare come più preoccupante è che l'euroscetticismo appare prevalente soprattutto nei paesi che sono da più lungo tempo membri dell'Unione Europea e che hanno tradizionalmente giocato un ruolo centrale nella costruzione e nella difesa dell'Europa unita.

Tale livello di sfiducia sembra dunque denunciare uno scollamento tra l'operato delle istituzioni comunitarie e i *desiderata* dei cittadini degli Stati membri, rimarcando la necessità di modificare le istituzioni per tentare di aumentare la *responsiveness* delle politiche europee riallacciandole alle preferenze dei cittadini stessi.

APPENDICE STATISTICA

I principi statistici alla base della tecnologia *iSA* vengono qui brevemente riassunti (si veda Ceron et al. 2013).

Sia $\mathbf{D} = (\mathbf{D}_1, \mathbf{D}_2, \dots, \mathbf{D}_k)$ l'insieme delle diverse opinioni espresse. Sia $\mathbf{S}$ l'insieme delle parole utilizzate in un testo per esprimere un concetto semantico o un'opinione $\mathbf{D}_j$, $j = 1, \dots, k$.

Immaginiamo di dividere l'insieme dei testi in due gruppi: il *training set* e il *test set*.

Un gruppo di codificatori umani legge i testi del *training set* e codifica manualmente questi testi assegnando una delle categorie $\mathbf{D}_j$, $j = 1, \dots, k$. In questa fase di *training* del classificatore statistico, vengono associate le parole $\mathbf{S}$ ai contenuti $\mathbf{D}$ e tale operazione non è affetta da errore statistico.

Sulla base del *training set*, l'algoritmo, o classificatore statistico, stima il modello: $\mathbf{P}(\mathbf{D}_j | \mathbf{S})$ che corrisponde alla probabilità con la quale l'opinione $\mathbf{D}_j$ viene espressa dato l'utilizzo di una particolare sequenza di parole $\mathbf{S}$. Quindi, sulla base del modello stimato, il classificatore predice la categoria $\mathbf{D}_j$ per tutti i testi del *test set* (che non sono stati letti dai codificatori).

Questa stima $\mathbf{P}(\mathbf{D} | \mathbf{S})$ è invece affetta da errore statistico, ma in genere ammonta a pochi punti percentuali. Ovvero, il classificatore assegna un testo a una categoria con una probabilità che ciò sia vero attorno al 95-98 per cento. Ottenuta una distribuzione di opinioni (reali e stimate), si procede all'aggregazione per ottenere il seguente risultato

$$\mathbf{P}(\mathbf{D}) = \mathbf{P}(\mathbf{D} | \mathbf{S}) * \mathbf{P}(\mathbf{S})$$

dove $\mathbf{P}(\mathbf{D})$ è la distribuzione aggregata delle opinioni.

Mentre non vi è problema (errore attorno al 3-5 per cento) nella previsione individuale della categoria $\mathbf{D}_j$, una volta che le opinioni stimate vengono aggregate per ottenere $\mathbf{P}(\mathbf{D})$ l'errore di ogni singola predizione prodotto dal classificatore statistico può amplificarsi e arrivare anche attorno al 20 per cento.

La tecnica denominata *iSA* affronta questo problema ribaltando il punto di partenza. Sia $\mathbf{P}(\mathbf{S})$ la distribuzione delle parole dell'intero insieme di dati (*training set* e *test set*). Vale la seguente formula

$$\mathbf{P}(\mathbf{S}) = \mathbf{P}(\mathbf{S} | \mathbf{D}) \mathbf{P}(\mathbf{D})$$

Nota la quantità $\mathbf{P}(\mathbf{S})$, cioè la distribuzione delle parole dell'intero *data set*, si può ricavare $\mathbf{P}(\mathbf{D})$ tramite la formula seguente

$$\mathbf{P}(\mathbf{D}) = \mathbf{P}(\mathbf{S} | \mathbf{D})^{-1} \mathbf{P}(\mathbf{S})$$

$\mathbf{P}(\mathbf{S} | \mathbf{D})^{-1}$ è la matrice inversa di $\mathbf{P}(\mathbf{S} | \mathbf{D})$. Questa stima di $\mathbf{P}(\mathbf{D})$ ha un errore massimo attorno al 2-3 per cento. Con questa tecnica non è possibile prevedere la categoria dei singoli testi del *test set*.

Rispetto ad altre tecniche che utilizzano l'approccio *SASA* (*Supervised Aggregated Sentiment Analysis*), come ad esempio quella sviluppata da Hopkins e King (2010), *iSA* produce stime più accurate e stabili, in particolare al crescere del numero di categorie (di $\mathbf{D}$) da stimare (Ceron et al. 2015b).

REFERENCES

- Bird G. e Mandilaras A. (2013), *Fiscal Imbalances and Output Crises in Europe: Will the Fiscal Compact Help or Hinder?*, «Journal of Economic Policy Reform», 16, 1), doi: 10.1080/17487870.2013.765081
- Boomgaarden H.G., Schuck A.R.T., Elenbaas M. e de Vreese C.H. (2011), *Mapping EU Attitudes: Conceptual and Empirical Dimensions of Euroskepticism and EU Support*, «European Union Politics», 12, 2, pp. 241-266
- Brinegar A.P. e Jolly S.K. (2005), *Location, Location, Location. National Contextual Factors and Public Support for European Integration*, «European Union Politics», 6, 2, pp. 155-180
- Ceron A., Curini L. e Iacus S.M. (2013), *Social Media e Sentiment Analysis. L'evoluzione dei fenomeni sociali attraverso la Rete*, Milano, Springer
- Ceron A., Curini L., Iacus S.M. e Porro G. (2014), *Every Tweet Counts. How Content Analysis of Social Networks Can Improve Our Knowledge of Citizens Policy Preferences. An Application to Italy and France*, «New Media & Society», 16, 2, pp. 340-358
- Ceron A., Curini L. e Iacus S.M. (2015a), *Using Sentiment Analysis to Monitor Electoral Campaigns: Method Matters. Evidence from the United States and Italy*, «Social Science Computer Review», 33, 1, pp. 3-20
- Ceron A., Curini L. e Iacus S.M. (2015b), *Using Social Media to Forecast Electoral Results. A Meta-Analysis*, «Italian Journal of Applied Statistics», di prossima pubblicazione
- Commissione europea (2010), *Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=IT>
- (2013), *Effects of the Economic and Financial Crisis on European Public Opinion*, http://ec.europa.eu/public_opinion/topics/eb40years_en.pdf
- Creel J., Hubert P. e Saraceno F. (2012), *The European Fiscal Compact: A Counterfactual Assessment*, «Journal of Economic Integration», 27, 4, pp. 537-563
- Curini L., Iacus S.M. e Canova L. (2014), *Measuring Idiosyncratic Happiness Through the Analysis of Twitter: An Application to the Italian Case*, Social Indicators Research, DOI: 10.1007/s11205-014-0646-2
- De Wilde P., Michailidou A. e Trenz H.-J. (2013, eds), *Contesting Europe: Exploring Euroscepticism in Online Media Coverage*, Colchester, ECPR Press
- De Wilde P., Michailidou A. e Trenz H.-J. (2014), *Converging on Euroscepticism: Online Polity Contestation During European Parliament Elections*, «European Journal of Political Research», 53, 4, pp. 766-783
- Durant R.F. e Legge J.S. (2005), *Public Opinion, Risk Perceptions, and Genetically Modified Food Regulatory Policy*, «European Union Politics», 6, 2, pp. 181-200
- Eichenberg R.C. e Dalton R.J. (1993), *Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration*, «International Organization», 47, 4, pp. 507-534
- (2007), *Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration 1973-2004*, «Acta Politica», 42, pp. 128-152
- Gabel M. (1998a), *Economic Integration and Mass Politics: Market Liberalisation and Public Attitudes in the European Union*, «American Journal of Political Science», 42, 3, pp. 936-953
- (1998b), *Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories*, «Journal of Politics», 60, 2, pp. 333-354

- Gabel M. e Whitten G.D. (1997), *Economic Conditions, Economic Perceptions and Public Support for European Integration*, «Political Behavior», 19, 1, pp. 81-96
- Gifford C. (2006), *The Rise of Post-Imperial Populism: The Case of Right-Wing Euroscepticism in Britain*, «European Journal of Political Research», 45, 5, pp. 851-869
- Hartleb F. (2012), *European Project in Danger? Understanding Precisely the Phenomena 'Euro-scepticism, Populism and Extremism' in Time of Crisis*, «Review of European Studies», 4, 5, pp. 45-63
- Hix S. e Marsh M. (2011), *Second-Order Effects plus Pan-European Political Swings: An Analysis of European Parliament Elections across Time*, «Electoral Studies», 30, 1, pp. 4-15
- Hooghe L. e Marks G. (2009), *A Post-Functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, «British Journal of Political Science», 39, pp. 1-23
- Hopkins D. e King G. (2010), *A Method of Automated Nonparametric Content Analysis for Social Science*, «American Journal of Political Science», 54, 1, pp. 229-247
- Loveless M. e Rohrschneider R. (2011), *Public Perceptions of the EU as a System of Governance*, «Living Reviews in European Governance», 6, 2, <http://www.livingreviews.org/lreg-2011-2>
- Luedtke A. (2005), *European Integration, Public Opinion, and Immigration Policy: Testing the Impact of National Identity*, «European Union Politics», 6, 1, pp. 83-112
- McLaren L.M. (2002), *Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?*, «Journal of Politics», 64, 2, pp. 551-566
- Niedermayer O. e Westle B. (1995), *A Typology of Orientations*, in O. Niedermayer e R. Sinnott (eds), *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 33-50
- Rohrschneider R. e Loveless M. (2010), *Macro Salience: How Economic and Political Contexts Mediate Popular Evaluations of the Democratic Deficit in the European Union*, «Journal of Politics», 72, 4, pp. 1029-1045
- Serricchio F., Tsakatika M. e Quaglia L. (2013), *Euroscepticism and the Global Financial Crisis*, «Journal of Common Market Studies», 51, 1, pp. 51-64
- Treib O. (2014), *The Voter Says No, but Nobody Listens: Causes and Consequences of the Euro-sceptic Vote in the 2014 European Elections*, «Journal of European Public Policy», 21, 10, pp. 1541-1554
- Usherwood S. Startin N. (2013), *Euroscepticism as a Persistent Phenomenon*, «Journal of Common Market Studies», 51, 1, pp. 1-16

Sylvie Goulard

**Europa:
guardare lontano**

Sono molto lieta di avere l'onore di tenere al Centro Einaudi la XXVII Conferenza "Fulvio Guerrini". Ho deciso di parlare in italiano per diffondere meglio il mio messaggio sull'Europa, un'Europa senza frontiere, rispettosa delle sue diversità, dove gli Europei abbiano un dialogo approfondito. Ma chiedo indulgenza, perché al Parlamento europeo non ho molte occasioni di parlare italiano.

In Europa, per ritrovare fiducia in se stessi, sarebbe meglio guardare lontano. Il che non significa nascondere i problemi, o le debolezze del presente, ma metterli in una prospettiva più ampia.

Vorrei iniziare con un bilancio di quello che è stato costruito durante la crisi¹. L'Europa ha fatto dei progressi, anche se non ne siamo sempre consapevoli perché non sono molto visibili. Poi, vorrei ricordare la responsabilità particolare della Germania, della Francia e dell'Italia, paesi fondatori della Comunità e pilastri della zona euro. Alla fine, dirò una parola sull'evoluzione del mondo e le conseguenze per l'Europa.

1. PROGRESSI POCO VISIBILI: LA FIDUCIA E L'IDENTITÀ DELL'EUROPA

Da anni, in Europa l'atmosfera è molto pesante. Non si può sottovalutare l'impatto della crisi sulle nostre società, ma sono assolutamente convinta che da questa crisi, alla fine del tunnel, l'Europa uscirà rafforzata. Sono membro del Parlamento europeo dal 2009. Se proviamo a fare il bilancio di questa crisi – sette anni di lavoro – la situazione non è tutta negativa. È vero che abbiamo livelli elevati di disoccupazione, una crisi economica molto seria, ma quello che sarebbe potuto derivarne è la fine della zona euro e una catastrofe

¹ Questo è il testo della XXVII Conferenza "Fulvio Guerrini" (Torino, 17 ottobre 2014). Il titolo della conferenza è stato ispirato da un libro scritto a quattro mani con Mario Monti, *La democrazia in Europa. Guardare lontano*, Milano, Rizzoli 2012.

I testi delle prime venti Conferenze "Fulvio Guerrini" sono raccolti in due volumi: Le libertà dei contemporanei. Conferenze "Fulvio Guerrini" 1984-1993, Torino, Centro Einaudi, 1993, e Le libertà dei contemporanei. Conferenze "Fulvio Guerrini" 1994-2005, Torino, Centro Einaudi, 2005. Tutti vengono via via pubblicati su questa rivista.

finanziaria, economica e sociale senza precedenti. Siamo stati sull'orlo del baratro, e se in un paese come l'Italia questo è stato compreso, non così è accaduto nell'opinione pubblica di molti paesi.

La zona euro non era pronta ad affrontare una tempesta. Non aveva neanche gli strumenti di gestione quotidiana. La moneta unica è stata creata senza che esistesse uno stato sovrano e neppure un'unione politica solida. I governi hanno pensato che fosse possibile far coesistere nella stessa unione monetaria paesi con tradizioni monetarie e situazioni economiche diverse. Non avevamo gli strumenti adeguati per affrontare la crisi né avevamo il senso della comunità di interessi.

UN CONFRONTO TRA FRANCIA, ITALIA E GERMANIA

Il fatto che non abbiamo voluto creare un'unione politica «vera» ci ha costretti a vivere in un sistema di regole/impegni reciproci ben più impegnativo di quanto i politici pensino. In Francia e in Italia la maggior parte della classe politica e della popolazione non vede di buon occhio i Tedeschi e la loro cosiddetta «ossessione» per le regole. Tuttavia, in un sistema nel quale gli Stati membri sono interamente responsabili delle loro politiche economiche e sociali nazionali, il rispetto delle regole è indispensabile. Ognuno deve ricordarsi che la Germania ha accettato di rinunciare al marco in cambio di un impegno morale da parte degli altri paesi. Il risultato è un sistema molto più esigente rispetto a quello di uno stato federale con il suo governo, il suo bilancio, e una banca centrale con un lungo mandato. La verità è che sono gli Stati membri a mantenere le redini delle politiche economiche e sociali, però spesso la gente accusa «Bruxelles» o «Berlino» quali responsabili dei loro problemi nazionali. Ad esempio, in Francia, anche sulla base di studi dell'OCSE, il sistema educativo è considerato meno egalitario di prima, ma non è colpa della Germania o dell'appartenenza all'Unione, è colpa delle sue debolezze. Le regole sono importanti, e bisogna seguirle soprattutto in periodi d'incertezza come quelli che stiamo vivendo.

LA COERENZA DELLE REGOLE E IL RISPETTO DEGLI IMPEGNI

Abbiamo bisogno di regole, ma l'economia non è fatta solo di regole, soprattutto di regole rudimentali: all'inizio, l'unione monetaria si è concentrata solo su due dati, il debito pubblico e il deficit, da mantenere a livelli molto rigidi (60 per cento del PIL e 3 per cento del PIL). Non sono stati presi in considerazione altri indicatori, come gli investimenti privati, che sono rimasti totalmente senza controllo anche se possono dar luogo a bolle immobiliari, per esempio. Né sono stati incoraggiati gli investimenti pubblici produttivi, che a lungo termine avrebbero potuto contribuire al rispetto dei parametri stabiliti.

Essendo all'epoca il clima generale piuttosto favorevole, non sono stati previsti meccanismi per le situazioni di emergenza. L'Europa non si è dotata di un fondo di soccorso, di una procedura per affrontare rapidamente una crisi sui mercati, di un rappresentante della zona euro presso il Fondo Monetario Internazionale. Ha provveduto a creare istituzioni e

inventare procedure al momento della crisi, nella fase già «calda», quando subiva pressioni di tempo e la fiducia era venuta meno. Il Consiglio europeo ha (è il termine giusto) improvvisato. E se il Parlamento non è intervenuto sulle misure di emergenza, è stato coinvolto nel cambiamento delle regole.

Sono stata relatrice del cosiddetto «Six Pack», un pacchetto di sei testi preparati dalla Commissione europea per migliorare la governance della zona euro. Abbiamo cercato di rendere più efficienti le regole e abbiamo conferito alla Commissione europea l'autorità di controllo dell'andamento economico complessivo. Ormai la Commissione esamina il deficit e il debito pubblico (come prima), ma anche altri indicatori che rivelano l'eventuale presenza di un disequilibrio macro-economico: per esempio, il costo del lavoro e l'andamento del commercio internazionale. Questa è la missione da compiere durante il cosiddetto «semestre europeo», che si fonda sulla cooperazione fra i parlamenti e le istituzioni nazionali, da un lato, e gli organi comunitari dall'altro. Abbiamo cercato di creare un meccanismo frutto della cooperazione di diverse istituzioni a tutti i livelli, con la Commissione che alla fine dell'anno elabora degli orientamenti, li trasmette al Parlamento europeo e quest'ultimo, successivamente, li invia agli Stati membri i quali devono esprimere la loro posizione.

Abbiamo anche reso le regole più rigide perché finora, violazione dopo violazione, soprattutto da parte degli Stati membri più grandi, la credibilità del sistema non era assicurata. Non si tratta di una sorta di sadomasochismo in voga a Bruxelles. È una responsabilità verso i nostri figli. Le spese correnti di una generazione non devono essere finanziate dal credito, cioè dalla generazione seguente.

Un'altra debolezza del «sistema euro» era l'assenza di una supervisione unificata delle banche. Abbiamo dunque istituito l'Unione bancaria, che, seppure non perfetta, rappresenta un notevole progresso. La Banca Centrale Europea ha disposto una verifica del bilancio di numerose banche della zona euro (Asset Quality Review) e sottoposto le banche a «stress test» (scenari di crisi diversi). Esiste ormai una supervisione unica, sotto l'auspicio della BCE. La creazione di questa Unione bancaria costituisce un passo significativo verso l'integrazione. Non si tratta unicamente di manovre tecniche, ma anche di azioni politiche di elevata valenza. Una certa solidarietà si verifica per esempio nella mutualizzazione dei rischi in un «fondo di risoluzione bancaria», così che in futuro non saranno più utilizzati i soldi dei contribuenti per salvare una banca.

Tutto sommato, mi pare che siamo riusciti a colmare molte lacune della zona euro delle origini. I cittadini non sempre l'hanno saputo, ma è un dato di fatto. Rimangono, tuttavia, due problemi di ordine più generale.

CHE COSA RESTA ANCORA DA FARE

Il primo problema è l'assenza di quello che in inglese è definito *ownership*. Le autorità degli Stati membri non ammettono di far parte di un'unione di sovranità condivisa. Manuel

Valls ha detto all'Assemblea Nazionale il 16 settembre che la Francia «decide da sé». Anche a Matteo Renzi piace sottolineare che la Commissione non è una maestrina che dà lezioni al suo governo. Se i ministri non spiegano la realtà dell'interdipendenza, chi lo farà? Non si vuole capire – e spiegare – che ormai la Commissione può controllare il bilancio nazionale ed eventualmente bocciarlo o imporre sanzioni.

Questa mancanza di lucidità potrebbe indurre a un errore strategico. I partiti moderati europei devono far capire alla gente che il concetto di sovranità si è *già* trasformato: con la globalizzazione, ma ancora di più in seguito a scelte sovrane, volute, come la creazione di una moneta comune.

Il secondo problema riguarda il fatto che non abbiamo avuto una visione complessiva delle azioni da intraprendere a livello europeo. Bisognerebbe parlare molto di più di crescita (di quale crescita, di quale modalità di produzione), di lotta contro la povertà e di aiuti alle popolazioni bisognose. L'Europa è vista solo come un fattore di sofferenza. Spesso ci si concentra sulla disciplina, sulla crescita, su concetti astratti, mentre è necessario concentrarsi anche sulla politica a livello concreto, sull'Europa «umana», se posso dire così. E spiegare che una buona gestione della finanza pubblica è la prima cosa da fare nell'interesse delle persone più vulnerabili.

La Commissione economica del Parlamento europeo ha deciso nel 2013 di stilare un rapporto sulla cosiddetta «troika»: la BCE, la Commissione e il FMI, che hanno lavorato insieme nei paesi in difficoltà. I deputati provenienti da Lisbona, Atene, Cipro, quando incontrano cittadini, sindacati, imprenditori, constatano quanto siano dure certe riforme, ma anche che l'opinione pubblica non è contraria, per esempio, alla lotta contro la corruzione o la cattiva amministrazione. «L'Europa» può anche contribuire all'evoluzione di un paese in una direzione più equa, più moderna.

In questo contesto di riforme di grande portata ma incompiute e di incertezza sui benefici dell'integrazione europea, sarebbe benvenuta una leadership più coesa. Se esaminiamo il PIL della zona euro, ci rendiamo conto che tre paesi rappresentano la maggioranza: il 28 per cento del PIL comune viene dalla Germania, il 19 per cento dalla Francia e il 17 per cento dall'Italia. Insieme, questi tre paesi fondatori dell'UE detengono il 60 per cento del PIL della zona euro. E hanno anche il peso politico maggiore.

Tuttavia, sono privi di una visione condivisa del futuro. Danno l'immagine di fratelli che litigano. Sarebbe opportuno abbassare i toni: non si farà mai l'Europa contro la Germania, «sbattendo i pugni sul tavolo contro Berlino», come certe voci chiedono a Roma o a Parigi. Ma neanche si farà l'Europa contro la Francia, l'Italia e «il Sud», come si sente ogni tanto a Berlino o a Monaco. Non siamo nemici: siamo partner, e corresponsabili della moneta unica, comune.

In passato, il dialogo fra Germania e Francia avveniva fra capi di governo o stato di posizioni politiche opposte: Schmidt e Giscard, Kohl e Mitterrand. Ho iniziato la mia carriera politica al Ministero degli Esteri francese. Ricordo il vertice del 4 dicembre 1989. Era un periodo piuttosto turbolento, poco dopo la caduta del Muro di Berlino. Il dialogo non era per niente facile. Eppure i vertici europei non si aprivano mai senza un incontro, una colazione di lavoro fra i due capi. Si è sempre cercato un accordo. L'idea di una responsabilità condivisa era ammessa da tutti.

Se vogliamo non solo «salvare» l'euro ma anche trarre benefici dalla moneta unica, è necessario tornare a questa prassi e trovare di nuovo un accordo complessivo e *cross*

border. Solo un tale sforzo potrà convincere i cittadini che hanno un destino condiviso. Oggi, alla vigilia di un Consiglio europeo, vengono organizzati da un lato una riunione del Partito Popolare (conservatore), dall'altro un congresso del Partito Socialista, separatamente. Quest'assenza di accordo politico e di leadership sta distruggendo la fiducia dei cittadini dell'Unione. Non si può escludere che la crescita debole abbia qualcosa a che vedere con le incertezze intorno al progetto politico europeo.

Ognuno dice che la politicizzazione della Commissione europea sia un progresso. Se significa che la Commissione parla con termini meno tecnici, che mostra più rispetto per i cittadini, certo. Se significa che entriamo in un tempo di combinazioni permanenti, di recriminazioni reciproche, allora non è un progresso. La nuova Commissione conta molti ex ministri o ex primi ministri; quest'organo dovrebbe essere *super partes*, eppure sono stati nominati politici che fino a sei mesi prima erano ministri. Porteranno più creatività o saranno un Consiglio-bis, così grigio e lontano dai cittadini?

L'EUROPA NEL MONDO: FALLIMENTI E NUOVE SFIDE

Guardare lontano non significa solo prendere la misura di quello che è stato fatto. Richiede attenzione a quello che sta succedendo a livello mondiale.

Fra venticinque-trent'anni non ci sarà più un solo paese europeo nel G8, neppure la Germania. Il posto dell'Europa nel mondo sta cambiando rapidamente, gli imprenditori se ne rendono conto più dei politici.

L'Europa non avanza perché ci comportiamo spesso come se fossimo tutti su un'isola. In realtà siamo circondati da crisi e disastri (Ucraina, Iraq, primavera araba). Gli Stati Uniti supereranno presto l'Arabia Saudita quanto a produzione di petrolio e saranno totalmente autonomi. La rivalità del passato fra Unione Sovietica e Stati Uniti si è dissolta; ciò rende il permanere della neutralità in Europa un po' fuori luogo, soprattutto quando Vladimir Putin sta facendo una guerra terrestre vicino a noi.

Non siamo preparati a tutti questi cambiamenti, e per certi versi non vogliamo esserlo. Vediamo cosa riuscirà a fare l'attuale rappresentante europea per la politica estera, Federica Mogherini; resta che molti paesi dell'UE non accettano l'idea di una politica estera europea. Possiamo realizzarne l'economia? Non è sicuro.

Fino a venti-trent'anni fa eravamo convinti che il mondo si sarebbe avvicinato ai nostri valori, al nostro modello di cooperazione multilaterale, anzi sovranazionale. Adesso esistono forti dubbi, in parecchie parti del mondo, a tale proposito. La WTO è fallita; il Protocollo di Kyoto è messo in discussione. Torniamo ad accordi bilaterali, a rapporti di forza. La visione europea universale dei diritti è messa in questione.

L'Europa pretende di essere la patria dei diritti umani, e certamente è un continente dove i diritti politici, la libertà di coscienza o di opinione sono ben rispettati. Ma i Cinesi, pur indietro riguardo a questi diritti, hanno fatto uscire dalla povertà centinaia di milioni di persone, mentre in Europa si sta regredendo. In Cina il livello di istruzione e formazione sta diventando superiore a quello europeo. Nel mondo arabo, invece, notiamo ancora molte discrepanze sul fronte delle pari opportunità, dell'uguaglianza e del rispetto delle diversità di orientamento sessuale. Per quanto riguarda la pena di morte, l'Italia si è sempre battuta per l'abolizione. Ho scritto un libro con Robert Badinter, sull'adesione della Tur-

chia, dieci anni fa. All'epoca, Robert Badinter era ottimista circa l'abolizione generalizzata. Oggi ci si rende conto che in molte regioni del mondo si torna alla violazione della dignità, alle torture, alla sharia e dunque alla pena di morte. La Cina ha una posizione ambigua, l'India è stata per molto tempo in una fase di congelamento ma ormai torna a organizzare esecuzioni. Dobbiamo continuare a difendere questo valore in Europa, a mantenere la nostra lucidità su questo tema.

Dobbiamo sviluppare la coscienza dell'esistenza di regole fuori del nostro controllo. L'UE ha adottato alcune norme per fissare i livelli di capitale delle banche. Sono messe in questione al Comitato di Basilea, un organo consultivo internazionale istituito dalle banche centrali del G10 nel 1974, dove le decisioni vengono prese senza trasparenza, senza dibattito pubblico. Le banche accettano tali norme, in teoria «indicative», perché le agenzie di rating le usano e nessuno vuole subirne le sanzioni. La stessa preoccupazione può esistere per gli *accounting standards*, le norme che regolano i conti delle imprese.

Un altro esempio riguarda l'assegnazione di indirizzi Internet, da farsi attraverso un ente, l'ICAM, di diritto privato. Questo ente potrebbe attribuire nomi come wine, Chianti, Rioja, Champagne, rischiando di danneggiare, minare il *branding*. Contro questi fenomeni, per non parlare della dominazione di Google o Facebook, che cosa possono fare gli stati isolati? I partiti populistici, proponendo il «ritorno» alla nazione, non danno risposte a queste sfide del XXI secolo.

Così, vorrei concludere dicendo che criticiamo tanto l'Europa, ma un giorno, se la distruggeremo, la rimpiangeremo. Nell'UE abbiamo almeno un quadro democratico, regole trasparenti e un po' di *accountability* grazie al Parlamento europeo. Nella giungla della globalizzazione, l'Unione è uno strumento utilissimo, da perfezionare, migliorare, ma certo non distruggere, perché ogni alternativa nazionale a quel punto sarebbe peggiore.

È chiaro che le regole attuali non bastano più per la moneta e che le sfide del mondo richiedono soluzioni diverse, più ambiziose. In questo momento, la discussione sul futuro dell'Europa non si fa, soprattutto in Francia, a causa del referendum perduto nel 2005. Nessun partito vuole vedere che un giorno sarà necessario cambiare i trattati. In Germania è la Corte costituzionale a far sentire sempre di più i limiti del sistema attuale. E forse non sarebbe inutile rifletterci fino in fondo.

Nella crisi, molte decisioni sono state giuste, per esempio la creazione di un fondo di soccorso (ESM) o di un fondo di risoluzione delle banche. Ma non sono stati istituiti nell'ambito «comunitario», su iniziativa della Commissione e sotto il controllo del Parlamento europeo o dei ministri. I governi hanno usato trattati «classici» di diritto internazionale. Una tale scelta si può concepire nell'emergenza, ma non dovrebbe diventare *business as usual*: sarebbe la fine della democrazia e della *rule of law* a livello europeo; i parlamenti nazionali, le corti supreme nazionali diventerebbero centrali, con danni per l'interesse comune, sovranazionale.

Un tale passo indietro sarebbe davvero strano nel momento in cui il territorio, lo spazio nazionale, non può contare più come contava nel passato. Parte della discussione sulla sovranità sembra ormai del tutto artificiale, i poteri nazionali fanno finta che ancora i territori nazionali contino, ma abbiamo i dati Internet che si muovono nel *cloud*, abbiamo Ebola che può passare oltre le frontiere. La cosa straordinaria della generazione del dopoguerra è stata l'aver capito che il territorio non contava più come nel passato, non era più il criterio di un'azione pubblica efficace.

In Europa non dobbiamo avere paura della trasformazione del mondo. Certo, le nostre idee non sono considerate da tutti come un «modello». Tuttavia, il *know how* per creare azione politica pubblica al di là del territorio l'abbiamo sul Vecchio Continente da sessant'anni. Non dobbiamo cominciare dall'inizio.

Se fossimo più capaci di agire insieme, non ci sarebbe un messaggio più convincente al mondo. L'abbiamo fatto, in parte, durante la crisi della zona euro. Ma dobbiamo andare oltre.

Per avere successo, su questa strada, la cosa più importante è migliorare la legittimazione della decisione europea. Può essere una legittimazione parlamentare o proveniente da un presidente direttamente eletto, ma deve esserci più legittimazione.

Sono piccoli passi. Ce ne sono altri, come il fatto che il presidente della Banca Centrale Europea si reca ogni tre mesi al Parlamento europeo per il cosiddetto «dialogo monetario». Questo scambio è un'iniziativa del Parlamento per dare più legittimità alla Banca Centrale. Jean-Claude Trichet e Mario Draghi hanno capito che la Banca ne trae un beneficio: l'appoggio del Parlamento eletto non è certo un'*accountability* nel senso «puro», ma è un dialogo che ha un po' cambiato il rapporto tra un'istituzione molto indipendente e l'organo eletto. Questa legittimazione deve essere rafforzata.

Uno dei nodi più duri si trova nel Consiglio europeo. Il fatto che la riunione dei capi di stato e di governo abbia giocato un ruolo preponderante durante la crisi non è sorprendente, perché i mezzi a disposizione erano a livello nazionale. Tuttavia, non è pensabile continuare con un'istituzione centrale che non è eletta da tutti i cittadini europei per prendere decisioni europee, ma è eletta separatamente in ogni paese da cittadini che guardano ai temi nazionali. È molto difficile creare un vero «governo» in un cenacolo di 28 persone in presenza di pesi completamente diversi, prospettive diverse e... collegi diversi.

È affascinante osservare in televisione come viene presentato il Consiglio europeo: si vedono solo rappresentanti dei governi che arrivano davanti al Palazzo Justus Lipsius, escono dalle loro automobili e spariscono. Alla fine tengono conferenze stampa separate, in lingue diverse. Ad ascoltare quello che riferiscono alle rispettive emittenti, danno l'impressione di non essere stati nella stessa sala. Subito dopo il Consiglio, la parola si spacca e ognuno si rivolge al suo collegio, ai suoi «clienti». Negli ultimi anni solo Mario Draghi parlava con credibilità a un collegio europeo, come Jean-Claude Trichet prima di lui.

La cosa più importante sarebbe ritrovare lo spirito europeo. Perché possiamo avere tutte le istituzioni che vogliamo, ma se non c'è una volontà di andare al di là delle frontiere nazionali, di capire che siamo interdipendenti e che dobbiamo fare uno sforzo, non avremo progressi.

Le giovani generazioni – almeno chi ha la fortuna di viaggiare – hanno un senso diverso di che cos'è l'Europa. Chi fa un semestre in Cina o Sudafrica scopre presto che essere italiani o francesi non fa molta differenza. I nostri figli nel mondo passano il loro tempo con tedeschi, spagnoli, francesi, polacchi. Forse è un'osservazione empirica, ma l'identità europea si capisce presto quando si è lontani, si vede da lontano. L'Europa la faremo non solo sotto la pressione interna, ma perché il mondo cambia. E cambia velocemente.

■ Frontiere liberali ■ *Le rassegne bibliografiche specialistiche di «Bdl»*

Alexander D. Ricci

Europa. La dernière chance de l'Europe

by Valéry Giscard d'Estaing

INTRODUCTION

In the wake of the European Economic Crisis, several intellectuals tried to sketch ways out of the actual political-economic and institutional *impasse*. This exercise has often been coupled with an attempt to deliver *visions* for—and of—Europe. The volume *Europa. La dernière chance de l'Europe* (Paris, XO Editions, pp. 188), written by Valéry Giscard d'Estaing (with a preface of Helmut Schmidt) and released in November 2014, can be considered as part of this vast literature.

The book is a political pamphlet which aims at providing the European political class and citizenry with a normative compass, means for the definition of a future oriented and sustainable European integration process. The signature the volume holds is cumbersome in kind: Valéry Giscard d'Estaing served as President of the French Republic between 1974 and 1981, as member of the European Parliament from 1989 to 1995, and is nowadays a member of the Constitutional Council of France.

The structure of the book can be divided into three main parts. The first one, which follows a preface written by Helmut Schmidt, deals with a historical reconstruction of the European integration process, from the post WWII period until the signature of the Maastricht Treaty in 1992. D'Estaing highlights particular key historical junctures, personal political experiences and exchanges of views between different national leaders in a narrative fashion. The following and second part is a critical analysis of the post-Maastricht integration process. Much emphasis is given to the negotiations and outcomes of the Nice Treaty of 2001 and the subsequent constitutional phase which ended with the signature of the Lisbon Treaty. This section can even be interpreted as the *pars destruens* of the book insofar as it criticizes the European integration process as it has been shaped by national political leaders and the EU bureaucracy after 1992. The third and last section represents the *pars construens* of the pamphlet to the extent d'Estaing presents his vision for the future of Europe and describes which kind of institutional innovations would bring the European integration process back on a virtuous path.

The review is structured as follows. In section 1, I focus on d'Estaing's analysis of the current state of affairs of the EU integration—*pars destruens*—highlighting the main points of his critique. In section 2, I describe the solutions envisaged by the former President of the French Republic in order to supersede the political and institutional

impasse introduced in section 1. In the conclusions, I try to highlight the strengths and weaknesses of the pamphlet.

1. *PARS DESTRUENS*: THE NICE TREATY AND THE EUROPEAN COMMISSION

D'Estaing divides the process of EU integration into two large periods. He metaphorically defines the first one as a “straight line” (*ligne droite*) which ended with the creation of the Euro and the signature of the Stability and Growth Pact (Maastricht Treaty). According to d'Estaing, this phase had been coupled with a constant opening of the EU institutions to democratic practices, such as the extensions of the powers of the European Parliament after 1979. Moreover, the author argues that during the “straight line era” the public opinion perceived the construction of a European citizenship boundary as a positive trait of the integration process.

The second period, which thus chronologically follows the Maastricht Treaty, is described in terms of an unclear “circular movement” (*mouvement circulaire*, p. 80):

The “straight line” period had been replaced by a circular movement and with the adoption of contradictory and confusing objectives. The turn came about as a consequence of different factors: the fall of the URSS, the US-driven tendency to deregulate the banking sector, the disaffection of the political class impoverished by leaders who were increasingly looking for national and short term returns; the use of Europe as a scapegoat, and, on top of this, the acceptance of the idea that the integration path which had been realized by a dozen of countries could be extended to thirty, or so.

D'Estaing interprets the signature of the Nice Treaty as *the* critical juncture shifting the integration process on a weak track. More specifically, he describes the European Council, held under the French presidency the 26th February of 2001, as a critical *momentum* marked by a harsh conflict between Gerhard Schröder and Jacques Chirac, the two political leaders guiding the governments of Germany and France.

At that time, the issue at stake was the balance of power between Germany and France inside the European institutions. In particular, the main debate dealt with the number of MEPs which should have been assigned to the reunified German state in the European Parliament. After a harsh discussion, so goes the narration of d'Estaing, the parts agreed to enlarge the European Union towards a whole block of eastern countries. The decision was pushed by the French government as an attempt to limit Germany's power inside the EU institutions. As d'Estaing recalls, this decision caused a quantum leap in the enlargement process. Indeed, it turned the EU into a 27 Member States union.

D'Estaing describes this event very critically. He states that the Nice Treaty introduced a “worm” into the “fruit” of the European Union (*“Le traité de Nice avait introduit le ver dans le fruit de l'Union européenne”*, p. 88). In particular, he underlines that the new wave of enlargement made the EU-system ever more “ungovernable” and boosted the public consensus of nationalist political parties by accentuating the cultural differences present in the Union (p. 133).

As a consequence of the decisions that were taken during the negotiation of the Nice Treaty, according to d'Estaing, today the European Union runs the risk of being gradually displaced towards a grey area of media silence and public dissatisfaction.

He rapidly enlists what he thinks to be some key manifestations of this decline. In the first place, he points the finger against the low voter turnout recorded at the last European parliamentary elections of 2014 and the rising share of preferences directed towards eurosceptical parties. Secondly, he remarks the disappearance “of the mighty European rhetoric” (“*du recit mythique européen*”): political leaders shifted their communicative strategies away from the concept of “peace” (the leading theme since WWII) towards repetitive slogans. Thirdly, he sees with a critical eye the increasing difference in terms of economic development between Germany and France, whose political representatives have since ever been the leaders of European integration.

On top of this, d'Estaing proves to be critical even towards the political and institutional strategies which have been put in place at the edge of the last European Parliament elections of 2014 in order to reverse the negative trend of public interest in EU affairs. In particular, he defines the decision taken as of the 27th of June 2012, which practically turned the nomination of the European Commission's President from a European Council's prerogative into a direct election process, as nothing less than a “blow of state” (*coup d'état*, p. 138). D'Estaing accuses the Brussels-based lobbies and the media industry to have fostered the implementation of a political practice which is countering the original prescriptions of art. 17 of the Lisbon Treaty. In his opinion, the vision of these lobbies consists in “managing the political organization of Europe by means of a federal dispositive controlled in Brussels” (p. 140).

Whereas the former President of the French Republic defines the Brussels lobbies' driven integration process as characterized by “Napoleonic traits”, he argues that any European federative process has necessarily to be shaped in a bottom-up fashion. D'Estaing takes the process which lead to the adoption of the common currency, the Euro, as a benchmark episode in the history of European integration. Consequently, in his pamphlet he pledges for the adoption of a strategy of progressive transfer of competences from the national to the Euro-zone level.

This delegation process should be guided by a new federative body, namely *Europa*, which should gather exclusively the Euro-zone Member States into a new *core* institution. In other terms, *Europa* is meant to be the institutional vehicle for building a deeper integration among the founding nations of the European Community, which would thus reinvigorate the integration process of the EU at large.

2. EUROPA

The weakening of the tenure of European cultural, spiritual and social values on the one hand, and the demographic push stemming from emerging countries like China on the other one, are the conceptual elements triggering the elaboration of d'Estaing's “grand vision”.

Europa is broadly conceived as an additional institutional layer which would bound together first of all the founding nations of the European Community (read ECSC),

namely Germany, France, Italy, Belgium, Netherlands and Luxembourg. However, in d'Estaing's vision, other six national states, namely Spain, Portugal, Ireland, Austria, Finland and Poland, would as well immediately join this new federative body.

As mentioned above, much of d'Estaing's critique is directed towards the European Commission and the Brussels-based bureaucracy. Thus, when he touches upon the concrete organization of the new federation called *Europa*, he clearly states that this institution shouldn't have common traits with the former. By means of a comparison he states (p. 163):

[*Europa*] ... isn't related to the institutions running the EU28. The latter aren't able to spur the integration process and are not concerned with the disappointing results of the European Elections which showed, once more, the frustration of the citizens in front of a crisis the EU hasn't been able to manage.

As he puts it, *Europa* should be independent from the EU28 institutions, limited in scope, but of a crystal clear nature to any single European citizen. *Europa's* objective would be (p. 164):

To achieve the economic and monetary integration of the Euro-zone as to make it a leading global actor of the XXI century. This is the final objective we advise to aspire to and which is understandable by every single citizen of the Euro-zone, from the most influent to the ordinary ones.

Who should push for such an institutional innovation? The political leaders of the six founding members of the ECSC in the first place. These should ideally address the other members of the Euro-zone in order to proceed with a quantum leap in the integration process.

The institutional structure

Concretely, the national Prime ministers of the Member States would form what d'Estaing calls the *Directoire* of *Europa*, an institution which can be figured as a European Council restricted to the Member States of *Europa*.

D'Estaing wants explicitly to hinder the creation of a horizontal body, such as the Commission, mediating between the *Directoire* and national administrative bodies. The *Directoire* should indeed be directly accountable to—and in touch with—the national administrations and would gather regularly once in a month in Strasbourg.

The *Directoire* would represent the leading voice of *Europa*. It would count on a President, which would probably be a representative from the core States (read bigger ones) and a Vice President from the smaller ones. These two figures would lead the operations of the institution. The President should give up any national political role and could be re-elected for a second term after the first four years.

According to d'Estaing, inside the *Directoire* the decision-making process should be based on a double majority voting scheme: every decision should be backed by a number of Member States accounting at least for 60% of the population basis and by a critical number of Member State votes, as to protect smaller States interest. No veto option would ever be at work inside *Europa*.

Strikingly, d'Estaing argues that all the latter innovations could be realized without any treaty negotiations (p. 172). At most, the author suggest that the national leaders, members of the *Directoire*, could propose to the respective national parliaments to sign an “economic integration chart” (p. 174).

Rather than dealing with a technical discussion of the legal aspects linked to the construction of *Europa*, d'Estaing seems much more concerned with the potential public reactions to this institutional breakthrough. Indeed he considers the support of the general public, and thus of the single European citizens, as an absolute priority and necessary condition for the realization of *Europa*. As he states, granting the approval of the majority of European citizens would be the only way to cut down any eurosceptic critique. In other terms, the project should be interiorized by the citizens themselves.

How to reach this political junction between the newly created *Europa* and the general public?

According to d'Estaing, the “democratic practice” is the only tool which connects the holders of power with the people and it has consequently to be suited at the core of *Europa*. He pledges for the creation of the *Congress of the People of Europe* (“*congrès des peuples d'Europa*”, p. 177) which should be composed by European deputies (1/3) and national deputies (2/3). This assembly would gather once a year as to listen to the *Directoire*'s President “State of Integration” speech.

The debates would be public and transparent and should be the *loci* where national leaders (thanks to a strong mediatisation process) push for the emergence of a *European political society* (“*société politique européenne*”, p. 178). After a while the Congress could become responsible for the election of the President and the Vice President of the *Directoire*. It is important to specify that the Congress would not replace the European Parliament.

It is clear that d'Estaing holds the economic sphere and the intergovernmental method as main drivers of a strengthened integration process. He himself makes this point quite clear (p. 175):

Towards what kind of power arrangement are we heading? The answer is given by the very same definition of the system: a federation of nation-states, holding their identities and jointly managing a set of competences shifted to the federal level.

More specifically, d'Estaing takes the Monnet method as its point of reference.

Summing up, according to the former President of the French Republic, *Europa* would be the means to a truly economically integrated and monetarily unified Europe. *Europa* would take the shape of a federative union which would rely on the communitarian method as its procedural guide.

If the *Directoire* represents the executive actor and the symbolic trait of this renewed EU integration process, d'Estaing describes as well what he imagines to be the legal core of its institutional construct. Three main boundaries, namely a monetary, a budgetary and a *fiscal union*, would hold together the different Member States. These three layers would be backed by a European Public Treasury which should enable some sort of resource transfers between the Member States.

Monetary, budgetary and fiscal union

All in all, d'Estaing proposes to rewind the integration process back to the beginning of the nineties. That's why he partially sees in the provisions of the Maastricht Treaty the legal ground on which to set up *Europa*.

D'Estaing backs the original formulations of the Maastricht Treaty and the monetary union. His most important remarks are consequently future oriented. His fundamental concern is to avoid a further enlargement of the monetary union beyond the inclusion of Lithuania and Poland.

He explicitly states that no ulterior access to the monetary union should be previewed during the next ten years. Moreover, he pledges for the organization of a preliminary referendum (with 2/3 majority rule) in any country which will request to enter the monetary union. This would guarantee that the relative populations bear in mind the consequences of such a structural change for their economies.

As far as regards the concrete running of the European Central Bank, d'Estaing pledges for the creation of an accompanying banking regulation, which should hinder speculative transactions.

As for the budgetary union, d'Estaing sticks to the SGP (Stability and Growth Pact) agreement of the 2nd March 2012, which fosters the enhancement of the original Maastricht criteria (p. 149):

Contrary to what has been stated in the frame of recent disinformation campaigns, [the Maastricht Treaty] doesn't strip off the States' freedom of choice in setting their budgetary priorities: it limits the overall amount of expenditures in a way to make them compatible with the stability of the common currency and as to hinder the comeback of financial troubles as it happened during the last years.

D'Estaing underlines that until today the promise to stick to the Maastricht Treaty's deficit rules has been constantly broken by the Member States. In his opinion, the European Commission has constantly accommodated its watchdog role towards the needs of the infringing countries. Why did it so? Notwithstanding the low attention deserved to the issue by the public opinion at large, in d'Estaing's opinion, the European Commission's decisions have ever been influenced by the fear of reactions of the Member States. That's why he suggests to introduce a procedural change in the institutional working: the approval of the national budgets should become a prerogative of the newly established governmental council, the *Directoire*. The approval of national budgets would have to be negotiated directly by governmental leaders, who, at the end of the day, are those paying for others' countries deficits. The latter practice would decrease the possibility to infringe the deficit rules. More specifically, d'Estaing suggests that while the examination of the single governments' budgets would continue to be conducted by the European Commission, the final approval would directly fall under the responsibility of the *Directoire*.

D'Estaing sees the realization of the *fiscal union* as the most difficult stage in the frame of this enhanced integration process. At the same time, he thinks that it would be the most welcomed action by the public opinion.

Indeed, d'Estaing foresees a leading critique which would mount on the edge of this institutional innovation: taxation policies represent the core of national parliamentary

workings. Thus the introduction of a *fiscal union* would undermine the very founding principles of national democratic political systems.

Although this may be true in theory, d'Estaing claims that, already nowadays, national fiscal administrative bodies enjoy a complete autonomy over fiscal decisions. Moreover, he argues that national parliamentary workings are poisoned by lobbying activities. In other terms, he thinks that the *sovereignty* topic could even be used as an argument for further integration and the final delivery of a *fiscal union*.

Which taxes should move into a unified Euro-zone administration? According to d'Estaing, all those relative to earnings and rents such as business, inheritance, value added and solidarity taxes. The first stage of the process would be to identify, for each nation-state, the relevant list of taxes which would fall under harmonization process; secondly, a common fixed level of taxes should be identified by the *Directoire*. Here, d'Estaing's main concern is the consequences such a deep structural move could have on the stability of national public finances. That's why he sketches a medium to long run differentiation in the application of the harmonization process. This twofold path should enable a smooth transition to a complete fiscal harmonization. More in detail, he envisages a first period—lasting about ten years—wherein all the Member States ought to constantly reduce the difference between their actual tax levels and the commonly identified objectives. The second one, to be set in force between 2025 and 2030, would see all Member States set their tax levels on the specific agreed term.

D'Estaing's final objective is “to ease-off the difference between the total amount of local and regional labour, business and housing taxes within the Euro-zone, in such a way that it will enable to live in a common space of fiscal equality” (p. 154).

D'Estaing argues that this project would be easily shared by the public opinion as it recalls basic values of justice. Obviously, there would be a whole round of political discussions between different national leaders. These would deal with the issue of how a fair tax system should look like. The debate would ultimately represent the clash between the principles of equality and the interests of specific lobbies.

D'Estaing specifies that the internal structure of *Europa* would count upon a General Secretary and a Special Committee made up by the General Directors of the national fiscal administrative bodies. The latter would dedicate themselves to the realization of the convergence process in *fiscal* and *budgetary* terms. The project would be communicated to the Euro-zone Finance Ministers and finally proposed to the *Directoire*.

Solidarity in Europe

Strikingly, d'Estaing only briefly touches upon the issue of social transfers in the frame of its *fiscal union* project. He pledges for a progressive alignment between the different social models in terms of working age retreatment, for example. However, he states that social provision politics' are too heavily linked to different national contractual arrangements. To him, it seems difficult to adapt all the latter during the initial stage of fiscal harmonization.

Moreover, the former President of the French Republic rejects the idea of introducing “eurobonds” into this framework as it has been discussed in the European public opinion arena. He defines these proposals as “premature” and “absurd”. The author wonders

which government would be responsible for paying back the lenders at the end of the day. Moreover, he asks why these “eurobonds” should ultimately be more attractive than ordinary national bonds to the eyes of investors. D’Estaing proposes a more cautious path, which would imply the issuing of common bonds only once the national budgets deficits have been harmonized and brought under control (p. 158).

However, even the latter option would represent a quantum leap in the integration process to the extent it would imply the setup of a European Public Treasury. D’Estaing compares this process to what happened at the end of the eighteenth century in the United States of America under the leadership of Alexander Hamilton (p. 159).

When it comes to define a European common policy giving a concrete shape to the concept of *solidarity*, d’Estaing takes as a benchmark the provisions of the German *Grundgesetz*, of 1949. The German Constitution states that a “homogeneity of life conditions” should be reached and maintained in the federal territory. The already mentioned *tax harmonization* process would be the first step into the right direction. However, at a later stage, d’Estaing imagines to couple the latter with a mechanism of financial transfers. In practical terms, d’Estaing proposes to establish a transfer mechanism. By means of the latter, each national Member States of *Europa* should be able to manage economic resources equalling 75% of its full tax income potential.

3. CONCLUSIONS

If compared to the plethora of publications dealing with the euro crisis, this volume by Giscard d’Estaing stands out for several reasons.

In the first place, there’s a lot of emotional charge that transpires from the pages of this book. The first part of the narration is embedded with flashbacks from the golden years of European integration (read sixties and seventies) and traits of nostalgia. Sometimes it simply feels good to discover history by means of some uncovered personal details. The fortunate effect is the one of turning the institutional face of the EU history into something near to the lives of its citizens. However, far from being just a chronicle of the good old days, d’Estaing turns his style into a vehement one in a matter of pages.

This is when his *pars destruens* starts. Two elements of the latter deserve a special mention in a comparative perspective with other publications on the euro crisis. If much of the contemporary literature underlines the weaknesses of the Maastricht Treaty as “the” institutional problem of the EU, the former President of the French Republic has a radically different take. According to him, the “worm in the fruit” is the Nice Treaty of 2001 which fostered an un-rational enlargement process towards the East. Given his right-wing political background, it is not much of a surprise, though, that d’Estaing underlines the problems of “cultural differences” inside the EU.

Much more striking, instead, are the criticisms directed towards the European Commission which is taken as the main endorser of the enlargement of the external borders of the EU. Far from being politically correct, d’Estaing almost draws from a eurosceptic vocabulary in his *j’accuse*. Politics of “Napoleonic traits” and “lobbies of Brussels” are expressions that seem very much to derive from a eurosceptic political standpoint. More-

over, his extreme positioning in the debate dealing with the “direct election of the President of the European Commission”, defined as nothing else than a “blow of state”, makes the former President of the French Republic stand out as anything but a representative of the mainstream.

However, the volume remains a political pamphlet and as such it has a precise objective: tracing a *route*, a “vision for Europe”. Unfortunately, if the criticisms of d’Estaing are a punch in the face, his *pars construens* is much less convincing.

According to d’Estaing, there are two opposing institutional tendencies at work in Europe, each of which is affiliated with a specific visions of Europe and endorsed by specific political actors. The first tendency is the one which sees the EU developing as a “big area of free trade and exchange” and which is coupled with a vision rejecting any further institutional integration process. D’Estaing cites the United Kingdom as the principal endorser of this perspective. The second tendency points towards “a new stage of the integration process—in line with the Schuman-Monnet project—by means of which the Euro-zone becomes an economically integrated space, similar to the other great economic forces of the XXIst century” (p. 124). D’Estaing perceives himself as an ambassador of the latter vision.

D’Estaing himself offers a small panorama of the publications he judges to be direct ideational competitors to his own vision in this sense. In particular, he cites the broad reform proposal, *Refaire l'Europe*, made by the think tank Synopia and the vision envisaged by Guy Verhofstadt and Daniel Cohn Bendit in *For Europe*. Other “intellectual collectives” suggested by d’Estaing as comparative resources are the German *Glienicker Gruppe* and the French *Eiffel Group*.

D’Estaing argues that for all the latter reform proposals to become concrete, specific feasibility conditions are lacking. On the one hand, he remarks that the objectives comprehended in these reform proposals aren’t able to capture the general interest of the public opinion (“*absence d’objectifs susceptibles de capter l’intérêt de l’opinion publique*”). On the other one, he argues that there’s but a little chance that they are going to be endorsed by political leaders (“*à la simple lecture, il n’a que peu de chances d’être prise en consideration, et encore moins d’être adoptée par les dirigeants actuels, et par l’opinion publique européenne*”, p. 122). It is important to remark that for the same reasons d’Estaing neither supports the political incrementalism option, *à la* Habermas.

However, it remains obscure why d’Estaing’s proposition of *Europa* should be more convincing than the other ones. In particular, the only argument he brings to the fore, when it comes to bring the EU citizens on his side, is externally directed, that is: “Europe has to globally compete with other economic forces”. Moreover, when d’Estaing talks about triggering a European wide public support, it is clear that he only thinks about the public opinions of say France, Germany, Italy and the Benelux countries. Why should the people, not to mention the political leaders, from say *periphery* countries accept such a move? Moreover, if *Europa* on the one hand seems tailored on the Euro-zone, on the other one it falls short of it since it is built upon 12 and not 18 Member States. How to exclude Estonia, Greece, Latvia, Lithuania, Slovakia and Slovenia? Moreover, d’Estaing doesn’t take into account some rather paramount issues as the Greek debt problem (by the way, Greece would not take part to *Europa* as of d’Estaing’s formulation) and the geopolitical concerns related to Russia and Ukraine.

From an institutional perspective, instead, d'Estaing basically suggests to rewind history back to the Maastricht days and to re-start the integration process by means of two separate institutional layers (basically it appears to be a renewed formulation of a *two speed-Europe*). Indeed, in his own formulation, there should somehow be room for both, the “Congress of the people of Europe” and the *Directoire* on the one hand, and the European Parliament and the European Council on the other one. If the former President of the French Republic initially admits to be worried about the EU28 falling into a grey area of media silence, it is difficult to understand how the institutional moves he pledges for should heal rather than worsen this outlook. Moreover, would it really be easier to implement such a process of duplication of institutions, rather than convincing the EU citizens to increase the powers of the EU-Parliament, say *à la* Habermas? Any positive answer would have to rely as much on faith as on reason.

However, as d'Estaing himself puts it, this pamphlet is just a first step tracing the general contours of a vision. He leaves it up to the younger generation to build *Europa* in its details.

All in all, the volume deserves a lot of attention because it represents one of the few attempts made by European national leaders to change the EU-institutional status quo. Indeed, most of the recent publications on the euro crisis have been proposed either by think tanks, public intellectuals or European MEPs. For the very same reason, the issues they dealt with (broadly speaking, the institutional architecture of the EU) have mostly been considered as a concern of inter-national elites.

On top of this, if we admit that nowadays the majority of offenses to the EU-institutional order come from eurosceptic parties and politicians, the appearance of truly Europeanist, but not naïve, interpretations of—and visions for—Europe should be most welcomed.

REFERENCES

- Cohn-Bendit D., Verhofstadt G., Quatremer J. (2012), *For Europe! Manifesto for a Post-national Revolution in Europe*, CreateSpace Independent Publishing Platform
De Boissieu P., de Bruijn T., Vitorino A., Wall S. (2013), *Refaire l'Europe: esquisse d'une politique*, Rapport, Synopia



Centro
di Ricerca e
Documentazione
Luigi Einaudi

«**Biblioteca della libertà**» è pubblicata nell'ambito dell'attività culturale del Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi di Torino. Il Centro, fondato a Torino nel 1963 da Fulvio Guerrini, è un'associazione privata indipendente. La sua attività si ispira all'einaudiano «conoscere per deliberare».

Direttore responsabile Salvatore Carrubba
Condirettori Maurizio Ferrera, Beatrice Magni
Comitato Scientifico Dario Antiseri, Antonella Besussi, H. Tristram Engelhardt Jr, Lorenzo Infantino, Michael Novak, Piero Ostellino, Angelo M. Petroni, Richard A. Posner, Sergio Ricossa, Michele Salvati, Giovanni Sartori, Giuliano Urbani, Christian Watrin, Valerio Zanone, Giovanna Zincone
Comitato di Direzione Fabio Armao, Anna Caffarena, Giuseppina De Santis, Umberto Gentiloni Silveri, Matteo Jessoula, Massimo Occhiena, Giuseppe Russo, Stefano Sacchi

Coordinamento Anna Maria Gonella
Copertina e cura dei testi Concetta Fiorenti

I lavori proposti per la pubblicazione vanno inviati in formato Word all'indirizzo email della direzione: bdl@centroeinaudi.it. La loro accettazione è subordinata al parere favorevole di due referees anonimi.

Papers should be sent in Word format to the email address: bdl@centroeinaudi.it. Their acceptance is subject to an anonymous peer review.